

Opprettelsen av Lygna Næringshage

*En analyse av en initiativbasert iverksetting av et
næringspolitisk tiltak*

Arild Tyvand Sandal



Hovedoppgave i statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Institutt for statsvitenskap

Januar 2005

FORORD

Det å skrive en hovedoppgave er en langvarig, til tider ensom, men også inspirerende prosess. Når dette prosjektet nå har kommet til sin ende er det på sin plass å takke de som har bidratt til at jeg kom i mål.

Først av alt vil jeg rette en stor takk til veileder Per Kristen Mydske, som gjennom konstruktive innspill og tilbakemeldinger ga meg tro på at prosjektet kunne gjennomføres. En stor takk går også til alle de som stilte opp på intervju, både hos SIVA, i Lyngdal kommune og i næringslivet. Uten deres velvillighet ville ikke denne oppgaven blitt en realitet. Jeg vil også takke mine foreldre, som alltid har støttet meg.

Sist, men ikke minst vil jeg takke min kjære Hege, som har holdt ut med meg, og backet meg opp i denne perioden.

Til sist må det sies at eventuelle feil og mangler i oppgaven selvfølgelig er ene og alene mitt ansvar.

Arild Tyvand Sandal

Oslo, januar 2005

INNHOLDSFORTEGNELSE

1. INNLEDNING	1
1.1 OPPGAVENS TEMA OG FORMÅL	1
1.2 LITT OM TEORI OG METODE	3
1.3 OPPGAVENS OPPBYGNING	3
2. OPPGAVENS TEMA – CASEBESKRIVELSE	5
2.1 INNLEDNING	5
2.2 DISTRIKTS- OG NÆRINGSPOLITIKK I NORGE	5
2.2.1 REGIONALPOLITIKK OG DISTRIKTSPOLITIKK	5
2.2.2 NÆRINGSPOLITIKK	6
2.2.3 LITT OM DEN POLITISKE SITUASJON I DAG	6
2.3 SIVA OG NÆRINGSHAGESATSNINGEN	7
2.3.1 GENERELT OM SIVA	8
2.3.2 OM NÆRINGSHAGESATSNINGEN	8
2.4 CASE: OPPSTARTEN AV NÆRINGSHAGEN I LYNGDAL	12
2.4.1 INNLEDNING	12
2.4.2 KORT PRESENTASJON AV KOMMUNEN	12
2.4.3 KORT HISTORIKK OMKRING OPPRETTELSEN AV LYGNA NÆRINGSHAGE	12
2.4.4 NÆRINGSHAGEN SLIK DEN FREMSTÅR I DAG	14
2.4.5 TIDSAVGRENSNING	15
2.5 PROBLEMSTILLING OG UNDERSPØRSMÅL	15
3. TEORI	17
3.1 INNLEDNING	17
3.1.1 DEFINERE OG AVGRENSE IVERKSETTING	17
3.2 DE ULIKE TILNÆRMINGENE TIL IVERKSETTING	19
3.2.1 INNLEDNING - HISTORIKK	19
3.2.2 TOP-DOWN TILNÆRMINGEN	20
3.2.3 BOTTOM-UP TILNÆRMINGEN	25
3.3 PRESENTASJON AV EN ANALYTISK MODELL	29
3.3.1 INNLEDNING	29
3.3.2 TILTAKETS SÆREGENHET	30

3.3.3	OM MODELLENS ELEMENTER	30
3.3.4	AVHENGIG VARIABEL – PROSESSENS RESULTAT	31
3.3.5	TOP-DOWN VARIABLER	32
3.3.6	BOTTOM-UP VARIABLER	37
4.	METODE	40
4.1	INNLEDNING – VALG AV FORSKNINGSDESIGN	40
4.2	CASE-STUDIE	40
4.2.1	GENERALISERINGER UT FRA CASESTUDIERESULTATER	41
4.3	DATAINNSAMLINGEN - KILDER	42
4.3.1	DET KVALITATIVE FORSKNINGSINTERVJU/ INFORMANTINTERVJUER	42
4.3.2	PRAKTISK FRAMGANGSMÅTE VED INTERVJUER	43
4.3.3	DOKUMENTER	45
4.4	ANALYSEMETODER	45
4.5	VALIDITET OG RELIABILITET	47
4.5.1	VALIDITET: DATAS RELEVANS OG GYLDIGHET	47
4.5.2	RELIABILITET: DATAS PÅLITELIGHET	47
5.	ANALYSEDEL	49
5.1	INNLEDNING	49
5.2	DEN AVHENGIGE VARIABLEN – PROSESSENS RESULTAT	49
5.2.1	RESULTAT AV FØRSTE DELPROSESS	49
5.2.2	RESULTAT AV SISTE DELPROSESS	50
5.3	DE UAVHENGIGE VARIABLENE	51
5.4	TREKK VED IVERKSETTINGSENHETENE	51
5.4.1	LOKALE AKTØRER	51
5.4.2	SENTRAL AKTØR - SIVA	52
5.4.3	TREKK VED AKTØRER – PÅVIRKNING PÅ PROSESS OG RESULTAT	53
5.5	TILTAKETS MÅLSETNINGER OG INNHOLD – SENTRALT OG LOKALT	55
5.5.1	SIVAS MÅLSETNINGER OG HENSIKTER MED NÆRINGSHAGEPROGRAMMET	55
5.5.2	LOKALE MÅLSETNINGER OG ØNSKET INNHOLD – FØRSTE FASE	58
5.5.3	LOKALE MÅLSETNINGER OG ØNSKET INNHOLD – ANDRE FASE	60
5.5.4	TILTAKETS MÅLSETNINGER – PÅVIRKNING PÅ PROSESS OG RESULTAT	61
5.6	POLITISKE OMGIVELSER	64
5.6.1	POLITISKE OMGIVELSER PÅ LOKALPLAN	64

5.6.2	POLITISKE OMGIVELSER - SENTRALT	65
5.6.3	ORDFØRERENS POLITISKE KONTAKTER – MØTET I TRONDHEIM	66
5.6.4	POLITISKE OMGIVELSER - PÅVIRKNING PÅ PROSESS OG RESULTAT	66
5.7	ØKONOMISKE FORHOLD	68
5.7.1	FINANSIELLE RESSURSER VEDRØRENDE DET LOKALE PROSJEKTET	68
5.7.2	FINANSIELLE RESSURSER VEDRØRENDE SIVAS ARBEID MED NÆRINGSHAGENE	69
5.7.3	ØKONOMISKE FORHOLD – PÅVIRKNING PÅ PROSESS OG RESULTAT	70
5.8	KOMMUNIKASJON OG SAMARBEIDSFORHOLD	71
5.8.1	SAMARBEIDSFORHOLD MELLOM LOKALE AKTØRER	71
5.8.2	KOMMUNIKASJON OG SAMARBEIDSFORHOLD MELLOM SIVA OG LOKALE AKTØRER	72
5.8.3	INNFLYTTELSESFORHOLD - OVERORDNET STYRING OG KONTROLL?	75
5.8.4	KOMMUNIKASJON OG SAMARBEIDSFORHOLD – PÅVIRKNING PÅ PROSESS OG RESULTAT	77
5.9	LOKALT ENGASJEMENT	79
5.9.1	GENERELT OM ENGASJEMENTET	79
5.9.2	MER OM KOMMUNENS ENGASJEMENT	80
5.9.3	NÆRINGSLIVETS ENGASJEMENT	81
5.9.4	VIKTIGE ENKELTPERSONER	82
5.9.5	LOKALT ENGASJEMENT - PÅVIRKNING PÅ PROSESS OG RESULTAT	83
5.10	KOMPETANSE HOS LOKALE IVERKSETTERE	85
5.10.1	TREKK VED LOKAL KOMPETANSE FØRSTE FASE – PÅVIRKNING PÅ PROSESS OG RESULTAT	86
5.10.2	TREKK VED LOKAL KOMPETANSE SISTE FASE – PÅVIRKNING PÅ PROSESS OG RESULTAT	87
5.11	FORHANDLINGER OG TILPASNINGER	88
5.11.1	FØRSTE FASE – INGEN FORHANDLING	89
5.11.2	MØTET I TRONDHEIM – ENDRING AV OPPFATNINGER OG FORSTÅELSE	89
5.11.3	LOKAL TILPASNING – NÆRINGSLIVET I FOKUS	92
5.11.4	FORHANDLING OG LOKAL TILPASNING – PÅVIRKNING PÅ PROSESS OG RESULTAT	93
5.12	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON AV ANALYSEN	94
5.12.1	INNLEDNING	94
5.12.2	FORKLARINGER PÅ RESULTATET AV FØRSTE DELPROSESS	95
5.12.3	FORKLARINGER PÅ RESULTATET AV SISTE DELPROSESS	96
5.12.4	DRØFTING AV RESULTATER UT FRA DE TEORETISKE HOVEDRETNINGENE	97
5.12.5	HOVEDFAKTORER SOM KAN FORKLARE RESULTATET AV PROSESSEN SOM HELHET	104
5.12.6	DRØFTING AV TEORIENES RELEVANS OG FRUKTBARHET	108

<u>6.</u>	<u>AVSLUTNING</u>	<u>112</u>
6.1	KORT SAMMENDRAG AV OPPGAVEN	112
6.2	MODIFISERING AV OPPRINNELIG MODELL	113
6.2.1	OM FASEINNDELINGEN OG MULIGHETER FOR KOMPARASJON	116
6.3	KRITISK BLIKK PÅ OPPGAVEN	116
6.4	AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER OG NORMATIVE ANBEFALINGER	118
<u>7.</u>	<u>LITTERATURLISTE</u>	<u>121</u>
<u>8.</u>	<u>VEDLEGG</u>	<u>126</u>

1. INNLEDNING

To sentrale hovedmål for distriktpolitikken i Norge er, og har tradisjonelt vært, å opprettholde bosettingsmønsteret og å sørge for likhet i levevilkår i alle delene av landet (Aanesland 1987:88). For å oppnå disse målene har ulike næringsrettede strategier og virkemidler blitt iverksatt, både fra sentralt og lokalt hold. Fram til slutten av 1970-tallet var distriktpolitikken i Norge dominert av en *omfordelingsstrategi*. Denne gikk ut på å overføre investeringer og kapital fra sentrale områder til distriktene, først og fremst gjennom å spre veksten i storindustrien til mindre sentrale deler av landet (Isaksen 1995:23). Strategien ble mindre aktuell utover på 1970-tallet ettersom veksten stoppet opp i store deler av næringslivet. Fra omkring 1980 ble derfor ulike *strategier for egenbasert utvikling* viktigere i norsk distriktpolitikk. Disse tok sikte på at aktører i distriktene selv skulle skape nye arbeidsplasser ut fra lokale ressurser (Isaksen 1995:23). Til tross for ulike forsøk på å motvirke det, har utviklingen i nærings- og bosettingsmønsteret likevel gått i sterkt sentraliserende retning (St.meld.nr.34 (2000-01)).

Det norske samfunnet, og verden for øvrig, er nå inne i et tekno-økonomisk paradigmeskifte hvor det industrielle paradigmet etter hvert vil bli erstattet av et nytt paradigme basert på informasjon og kunnskap (Bjørn og Svendgård 1999:9). Dette gir nye utfordringer for nærings- og distriktpolitikken, men også nye muligheter. Overgangen til det såkalte kunnskapssamfunnet kan sies å ha innledet en ny fase i distriktsutviklingen. Kunnskap og innovasjonsevne har blitt pekt på som kritiske ressurser for lokalsamfunn som sliter i motbakke, ressurser som må utnyttes og løftes fram for å oppnå en positiv utvikling.

1.1 OPPGAVENS TEMA OG FORMÅL

Oppgavens tema er et relativt nytt distrikts- og næringspolitisk tiltak som forsøker å ta inn over seg de nye utviklingstrekkene i samfunnet. Dette næringsrettede virkemiddelet har fått stor utbredelse, og det har blitt satt i verk i en rekke distriktskommuner. Jeg vil rette fokus mot et konsept som det statlige foretaket Senter for industrivekst (SIVA) har utviklet, kalt “næringshager”. Næringshagekonseptet er

en av SIVAs nye satsninger for å øke verdiskapningen og sysselsettingen i distrikts-Norge. Næringshagene skal gi infrastruktur og utviklingsmiljø for personer og bedrifter med høy kompetanse i mindre regionsentra (Svendgård 2000:145). Det kan betraktes som et infrastrukturelt og miljømessig virkemiddel for regional ”kompetansebasert” næringsutvikling (Sletterød m.fl. 1999:54). Gjennomføringen av næringshageprogrammet er kjennetegnet av at det involverer mange ulike aktører, både fra lokalt og sentralt nivå og fra offentlig og privat sektor. En slik type iverksetting kan også sies å være en tiltagende trend i dagens Norge. Det er et faktum at offentlig politikk i økende grad utformes og gjennomføres i et pluralistisk system der ulike private, offentlige og halv-offentlige aktører er deltakere, og i mindre grad i et rendyrket byråkratisk og elitistisk system. Oppgavens tema er således også iverksetting av statlig politikk på lokalt nivå, der et samarbeid mellom offentlige og private aktører er nødvendig for å nå fram til et vellykket resultat.

Oppgavens hovedformål er å se nærmere på gjennomføringen av næringshageprogrammet i en lokal kontekst. Mer spesifikt vil jeg studere og analysere iverksettingsprosessen rundt opprettelsen av næringshagen i Lyngdal kommune. Hovedfokus vil være på trekk ved den lokale prosessen, på faktorer som påvirker iverksettingen og på vurderinger av konsekvensene av denne påvirkningen. En rekke ulike trekk vil være interessante å undersøke. Herunder:

- Organisering av iverksettingen, lokalt og sentralt
- Sentrale og aktive aktørers roller og betydning
- Kommunikasjon og samarbeid mellom lokale og sentrale aktører
- Økonomiske og politiske forhold rundt iverksettingen
- Vanskeligheter og hindringer som oppstår

Det er mitt ønske at oppgaven skal kunne gi en helhetlig forståelse av hvordan gjennomføringen av næringshagen i Lyngdal kommune har foregått. Og forhåpentligvis ut fra dette kunne trekke noen konklusjoner om sentrale faktorer som kan være viktige i utførelsen av norsk distrikts- og næringspolitikk.

1.2 LITT OM TEORI OG METODE

Oppgaven er det som i statsvitenskapelige sammenhenger kalles en iverksettingsstudie. Iverksettingsstudier er opptatt av hva som skjer med et tiltak eller politisk program etter at det har blitt vedtatt. Hvordan blir politikken satt ut i livet, og hvilke resultater gir dette?

Som teoretisk basis vil jeg benytte meg av iverksettingsteorier, og da særlig bidrag fra de to hovedretningene, top-down og bottom-up tilnærmingene. Teoriene har forskjellig syn på hva som påvirker en iverksettingsprosess og på hva som bidrar til en vellykket iverksetting. De bygger også på ulike forutsetninger om hva iverksetting egentlig er, og de har utformet ulike analytiske modeller. Top-down retningen har sterk tro på sentral styring i gjennomføring av offentlige tiltak og på overordnet kontroll som effektivt instrument. Bottom-up retningen har et mer desentralisert og brukerorientert perspektiv. Den fokuserer i større grad på det nederste nivået i en iverksettingsprosess og på de aktørkonstellasjoner og samarbeidsmønstre man finner her. Forskjellene mellom disse hovedretningene blir utdypet i kapittel tre som tar for seg det teoretiske rammeverket. I en analyse av hvordan politikk settes ut i livet vil elementer fra flere ulike tilnærminger kunne ha en berettiget plass. Jeg vil derfor kombinere elementer fra de ulike teoretiske bidragene, for å skape et fruktbart teoretisk rammeverk som basis for den påfølgende analysen.

Den metodiske innfallsvinkelen for oppgaven er casestudie. Det er også den mest benyttede framgangsmåten innen iverksettingsstudier. Nærmere bestemt vil den være en kvalitativ empirisk casestudie, der jeg vil søke å gå i dybden på en iverksettingsprosess og hva som påvirker denne. Opprettelsen av næringshagen i Lyngdal fungerer dermed som case, og den er et eksempel på en av mange lokale gjennomføringer av næringshageprogrammet. Studiet bygger i hovedsak på to typer datakilder, dybdeintervjuer med sentrale aktører i iverksettingsprosessen og kommunale/offentlige dokumenter.

1.3 OPPGAVENS OPPBYGNING

Det neste kapittelet presenterer oppgavens tema mer utdypende enn det som har blitt gjort her. Oppgavens case vil her bli beskrevet og hovedproblemstilling og

underspørsmål vil bli framsatt. Kapittel tre tar for seg oppgavens teoretiske rammeverk. Det innebærer først en redegjørelse for en del sentrale bidrag innen iverksettingslitteraturen. Deretter vil jeg presentere en analytisk modell basert på trekk ved de ulike teoriene. Herunder vil oppgavens avhengige og uavhengige variabler bli belyst. Dette danner grunnlaget for den empiriske analysen. Kapittel fire drøfter de metodiske valgene jeg har foretatt. Jeg vil her redegjøre for hvordan datainnsamlingen har foregått samt komme med noen betraktninger omkring datas validitet og reliabilitet. Kapittel fem er oppgavens analysedel. Her vil jeg, ut fra de empiriske data, analysere de ulike variablenes betydning og påvirkning på iverksettingsprosessen og resultatet av den. Slutten av kapitlet gir en utdypende oppsummering og konklusjon av analysen. Jeg vil her drøfte resultatene ut fra de teoretiske hovedperspektivene og forsøke å gi svar på oppgavens problemstilling og underspørsmål. En kort redegjørelse for teoriens relevans og fruktbarhet vil det også bli plass til her. Kapittel seks er et kort avslutningskapittel, hvor jeg blant annet vil presentere en mulig alternativ og modifisert modell for å forstå en slik iverksetting som er oppgavens tema. Helt til sist vil jeg komme med noen avsluttende betraktninger og normative anbefalinger, basert på lærdommer fra oppgaven.

2. OPPGAVENS TEMA – CASEBESKRIVELSE

2.1 INNLEDNING

Som overskriften på kapittelet avslører, vil jeg her ta for meg oppgavens overordnede tema og redegjøre nærmere for oppgavens case og analyseenhet. Først vil jeg beskrive noen trekk ved distrikts- og næringspolitikken i Norge. Så vil jeg se mer spesifikt på den type tiltak eller virkemiddel som er i fokus i oppgaven, nemlig næringshagesatsningen fra SIVA. Deretter vil jeg beskrive mitt case, prosessen rundt opprettelsen av en næringshage i Lyngdal kommune. I slutten av kapittelet vil oppgavens problemstilling og underspørsmål bli presentert.

2.2 DISTRIKTS- OG NÆRINGSPOLITIKK I NORGE

2.2.1 Regionalpolitikk og distriktpolitikk

I Norge kom ordet distriktpolitikk i aktiv bruk i den politiske debatten først mot midten av 1960-åra, og det har blitt brukt i samfunnsforskningen fra samme tid. Som begrep ble ordet skilt ut fra benevnelsen regionalpolitikk (Rovde 1994:4). I St. meld. nr. 29 (1988-89:5) blir regionalpolitikk definert som *”den samlede offentlige innsatsen for å fremme geografisk likevekt og trygge levekår i alle deler av landet”*. Det vil altså si den offentlige politikken som tar sikte på å styre utviklingen slik at forhold som befolkningsmengde, næringsaktivitet og lignende, blir fordelt på en bedre måte mellom ulike geografiske områder (Aanesland 1987:88). Den omfatter sektorpolitikk som jordbruks-, industri-, utdannings-, arbeidsmarkeds- og samferdselspolitikk. Denne politikken er ”områdenøytral”, men har regionale konsekvenser. Distriktpolitikken kan derimot sies å være den delen av regionalpolitikken som er rettet mot bestemte områder. Den har tradisjonelt hatt som siktemål *”å utvikle næringsliv og lokalsamfunn i de svakest utbygde delene av landet”* (St.meld. nr. 29 (1988-89:5)).

2.2.2 Næringspolitikk

En helt klar definisjon av næringspolitikk er vanskelig å presisere. Man kan litt vagt si at næringspolitikk innebærer *”tiltak som har som hovedmål å påvirke næringsutviklingen på en eller annen måte”* (Norman 1996:10). Med en så bred definisjon kan riktignok politikk på mange ulike felter falle inn under kategorien næringspolitikk. NHD- rapporten *”Om grunnlaget for næringspolitiske virkemidler i Norge”* går mer systematisk til verks og deler norske næringspolitiske virkemidler inn i fire hovedområder (Hervik m.fl. 2002). For det første har man den makroøkonomiske politikken, som legger grunnlaget for næringslivets konkurranseevne. For det andre har man de generelle eller indirekte virkemidlene, som først og fremst går på skatt og skattesystemets rammebetingelser for næringslivet. For det tredje har man sektorpolitikken, som omfatter ulike sektorpolitiske områder med stor betydning for næringslivets utvikling. Det fjerde og siste området er den spesifikke næringspolitikken, som også kalles de direkte virkemidlene fordi disse skal ha en direkte betydning for næringslivets utvikling. Noen av de viktigste her er SND (nå Innovasjon Norge), ulike næringsrettede programmer og SIVA, herunder programmer innrettet mot forskningsparker, kunnskapsparker og næringshager.

En rekke næringspolitiske tiltak vil også kunne karakteriseres som distriktspolitikk fordi de forsøker å påvirke lokal næringsutvikling, eller har betydning for vilkårene til det lokale næringslivet. Ifølge Bukve (1994:15) er næringspolitikk som politikkområde karakterisert ved at det involverer ulike organisasjoner og aktørtyper, både kommuner, statlige forvaltningsorganer, bedrifter og etablerere.

2.2.3 Litt om den politiske situasjon i dag

I den nyeste stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikken sies det at hovedmålene om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og ha likeverdige levekår i hele landet, ligger fast (St. meld. nr. 34 (2000-01)). For å opprettholde bosettingsmønsteret ser man det som viktig å utvikle et lønnsomt og konkurransedyktig næringsliv i alle deler av landet. Tre viktige stikkord som blir nevnt er kompetanse, innovasjon og bedriftsnettverk. Viktige forutsetninger for at det regionale næringsliv skal utvikles, er sterkere regionale kompetanse- og

innovasjonsmiljøer. Meldingen påpeker at man bør bygge opp og videreutvikle slike miljøer, samt stimulere til samarbeid mellom disse miljøene og regionalt næringsliv, andre kompetansemiljøer (universiteter og høyskoler) og nasjonale og internasjonale nettverk (St. meld. nr. 34 (2000-01):6). En effektiv tilrettelegging for næringslivet blir sett på som et viktig ledd i arbeidet med å utvikle slike næringsmiljøer, for eksempel gjennom opprettelse av næringshager og kunnskapsparker. Når det gjelder virkemidlenes funksjon, blir det påpekt at større deler av dagens virkemiddelbruk bør vises fra støtte til enkeltbedrifter til i større grad å styrke bedrifters utviklingsmiljøer.

2.3 SIVA OG NÆRINGSHAGESATSNINGEN

Den norske distrikts- og regionalpolitikken har hatt en klar endring i profil det siste tiåret. Nyskapning og innovasjon har etter hvert blitt de nye stikkordene for virkemidlene i politikken. Samtidig har man sett en overgang til det såkalte kunnskapssamfunnet, hvor kunnskap har blitt en viktig og nødvendig ressurs for å holde konkurransekraften til bedrifter i distriktene oppe. Disse forholdene har gjort krav på nye måter å initiere politikken på. Her kommer blant annet næringshagesatsningen inn, og denne blir i St.meld. nr. 34 (2000-01) betegnet som et viktig instrument i distrikts- og regionalpolitikken framover. Det formelle politiske grunnlaget for næringshagesatsningen finner vi i St.prp. nr. 1 (1998-99): *”Regjeringen ønsker å styrke arbeidet med utvikling og etablering av såkalte ”næringshager” eller innovative bygg i enkelte mindre regionsentra i 1999. Formålet med tiltaket er å stimulere til utvikling av nye arbeidsplasser innenfor kompetansebasert næringsvirksomhet i distriktene gjennom å etablere infrastruktur og utviklingsmiljø for personer og virksomheter med høy kompetanse.”* (Post 57: Næringshager.)

Det slås videre fast at utvikling og etablering av næringshager skal skje i regi av Selskapet for industrivekst (SIVA) i nært samarbeid med lokale offentlige og private aktører. Det blir satt som en forutsetning at både lokale myndigheter og næringsliv samarbeider om finansiering og drift av den enkelte næringshage.

2.3.1 Generelt om SIVA

SIVA er et statsforetak som ble etablert i 1968, og det er underlagt Nærings- og Handelsdepartementet¹. Formålet med etableringen var å danne et nasjonalt selskap som skulle sørge for at sysselsettingen i distriktene ble økt eller vedlikeholdt. Deres oppgave var primært å legge til rette fysisk infrastruktur for bedrifter i områder der det private eiendomsmarkedet ikke fungerte tilstrekkelig, og der det av samfunnsøkonomiske grunner var ønskelig å stimulere den økonomiske aktiviteten² (St.meld. nr. 31 (1996-97)). SIVA har i de senere år gått mer aktivt inn som en utviklingsaktør for næringsutvikling ute i distriktene. St.meld. nr. 46 (2003-2004) sier at formålet med SIVA nå er å bidra til utvikling av norsk innovasjonsevne og økt verdiskaping over hele landet. Dette skal blant annet skje ved å tilrettelegge for næringsvirksomhet gjennom utvikling av sterke regionale innovasjons- og verdiskapingsmiljøer i samarbeid med private og offentlige aktører. Næringshagekonseptet er ett av de tiltakene som har kommet ut av den nye satsningen til SIVA, andre er forskningsparker, IT-parker og såkalte inkubatorer. Man ønsker at disse skal utvikle seg til å bli sterke verdiskapningsmiljøer og samtidig være deler av et større innovasjonsnettverk.

Det at SIVA er organisert som et statsforetak gir relativt stor handlefrihet med hensyn til utvikling og iverksetting av virkemidler. Samtidig er de et redskap for myndighetene i regional- og distriktpolitikken.

2.3.2 Om næringshagesatsningen

Næringshager som politisk virkemiddel ble utarbeidet av SIVA over en femårs periode fra 1993 til 1998³. Konseptet ble i stor grad utarbeidet på basis av teorier om næringsklynger og det tekno-økonomiske paradigmeskiftets konsekvenser for næringslivets lokaliseringsmønster (Aslesen m.fl. 2000:58). I tillegg er det basert på tanker om at kunnskap er en kritisk ressurs i dagens samfunn, samtidig som det har et

¹ Fram til 1.1.2002 sorterte det under Kommunal- og regionaldepartementet.

² Dette viser også deres tidligere navn: "Selskapet for industrivekstanlegg".

³ I 1993 ble en idé kalt "det innovative hus" brakt på banen, og dette var starten på det som i dag er næringshagekonseptet. De første prosjektene ble satt i gang sommeren 1998 (Torvik 2000:33). Det er i dag etablert 34 næringshager fra Hammerfest i nord til Mandal i sør.

distriktpolitisk potensial. Kunnskap er forankret i mennesket og i samhandlingen mellom mennesker, det er ikke noe som finnes uavhengig av dem. Det betyr at kunnskapen er flyttbar og kan utvikles på ulike steder (Sletterød m.fl.1999:54). Et viktig distrikts- og næringspolitisk virkemiddel kan derfor være å legge til rette for at folk med kompetanse og kunnskap har muligheten til å bosette seg i distriktene.

I tilsagnsbrevet til SIVA angående statsbudsjettet 2004 står det følgende om næringshager: *”Målet med programmet har vært å etablere 34 næringshager i løpet av prosjektperioden, og drifte næringshagene basert på en 5-års utviklingsavtale med hvert miljø. Forventede regionale effekter er at miljøene synliggjør og gir arbeid og karriereutvikling for yngre, velutdannede kvinner og menn”*.

2.3.2.1 Formål og målsetninger

Ideen med konseptet fra SIVAs side er å samlokalisere mindre, kunnskapsintensive virksomheter for å bygge opp et faglig og sosialt miljø som skal bidra til å fremme en ekspansiv utvikling i sysselsettingen (Bjørn og Svendgård 1999:47). Tanken er at bedrifter gjennom nær samhandling og deltagelse i et slikt miljø kan oppnå større utviklingsmuligheter, både ved at nettverket til den enkelte bedrift blir større og ved at man får et bedre utgangspunkt for faglig utvikling. Infrastrukturen i næringshagen vil omfatte både lokaler, moderne IKT-nettverk og ulike fellestjenester (muligheter for fjernundervisning, videokonferanser m.m.). Kontakt med regionale og nasjonale kunnskapsmiljøer som forsknings- og utdanningsinstitusjoner står også sentralt. Det antas å være lettere for en institusjon å søke kontakt med forskningsmiljøer, enn om enkeltpersoner eller småbedrifter skulle gjort det samme (Bjørn og Svendgård 1999:49). Et annet mål er å skape attraktive arbeidsmiljøer for folk som ønsker å flytte tilbake til hjemstedet etter endt utdanning. Ifølge Bjørn og Svendgård (1999:47) skal næringshagene primært bestå av kunnskapsintensive virksomheter. Disse er karakterisert ved at en høy andel av de sysselsatte har høyere utdanning og at produksjonen er i høy grad preget av kunnskapsutvikling og kunnskapsoverføring. Et hovedpoeng er at næringshagene ikke bare skal omfatte de såkalte ”nye næringene” (spesielt IKT), men også mer tradisjonelt baserte virksomheter som har

utviklingspotensial, og som har behov for kontakt med eller integrasjon i større kompetansemiljøer (Bjørn og Svendgård 1999:47).

Næringshagesatsningen blir også koblet opp mot myndighetenes fokus på innovasjonspolitik. Innovasjon skjer som regel i samspill mellom flere aktører. Samarbeid med FoU-miljøer og det offentlige er ofte sentralt, men de fleste nye bedrifter har likevel størst utbytte av tett samarbeid med andre bedrifter. Et tett og kreativt samspill mellom ulike aktører krever at det både er kultur for å samarbeide og at institusjonelle rammer og infrastruktur er på plass. Næringshager blir ansett å være et viktig virkemiddel for å oppnå innovative miljøer, spesielt med hensyn til institusjonell ramme og fysisk infrastruktur (St.prp. nr. 51 (2002-03)).

2.3.2.2 *Hvordan tenkt iverksatt*

Det ideelle sett fra SIVAs side er initiativene til en samlokalisering kommer fra lokalsamfunnene selv, og at det før SIVA kommer inn i bildet har vært en planleggingsprosess hvor motivasjonen og forventningene til en slik etablering har vært diskutert (Torvik 2000: 36). I startfasen er det en fordel, og kanskje en nødvendighet, at lokale enkeltpersoner tar tak i prosessen og fungerer som ”drivmotorer”. For å være aktuell som lokaliseringsplass for en næringshage krever SIVA at man søker, og de som søker om støtte må kunne vise til en plan for hvordan de har tenkt tiltaket skal fungere. Et vesentlig poeng ved utviklingen av et slikt miljø er at det blir tilpasset lokale forhold med hensyn til hvilke virksomhetsområder det legges vekt på, hvilke støttefunksjoner man velger å legge inn i miljøet og hvordan det organiseres (Bjørn og Svendgård 1999:57). Lokale aktører forutsettes i noe grad å kunne forme tiltaket etter egne ønsker og behov. Nettopp derfor mener man det vil være hensiktsmessig at lokale aktører er sterkt involvert i næringshageprosjektene helt fra starten av. I en presentasjon av Næringshagene utgitt av SIVA skriver man at *”SIVA vil være med på å starte opp og delta i lokale prosjektgrupper, og eventuelt bidra i finansiering av utviklingsarbeidet fram til en konkret etablering”* (SIVA 1998). Fra SIVA side vil en slik prosess starte med at man får inn søknader med lokale idébeskrivelser. Deretter kommer en utredningsfase med et forprosjekt hvor SIVA forutsettes å være med. Når prosjektet viser modenhet, og SIVA har godkjent planene

og sagt seg villig til å gå inn med utviklingsmidler, kommer etableringsfasen hvor man realiserer næringshagen i form av blant annet lokalisering og infrastruktur. Dette fører fram til en utviklingsfase etter opprettelsen for å videreutvikle miljøet og realisere potensialet i satsningen (Aslesen m.fl. 2000:15). Bjørn og Svendgård (1999:54) fastslår at det er et behov for offentlig innsats for å utløse etableringer av næringshager, blant annet i form av risikovillig investeringskapital og ressurser til prosjektutvikling. Dette begrunnes med at en etablering innebærer store ressursbehov og betydelig risiko. Konseptet bærer preg av å være et fellesgode hvor alle har fordeler, men hvor det ikke er tilstrekkelig betalingsvilje hos den enkelte aktør.

2.3.2.3 Organisering

Organiseringen av den enkelte næringshage vil som nevnt være avhengig av de lokale forholdene. Enkelte steder vil det være nødvendig å bygge et nytt bygg, mens det andre steder kan utarbeides leieavtaler i eksisterende lokaler. Næringshagen vil i utgangspunktet bestå av et drifts- og utviklingsselskap. Dette etableres som et aksjeselskap og bør i hovedsak eies av de lokale initiativtakerne til hver enkelt næringshage, det være seg lokale bedrifter, enkeltpersoner o.l. Det offentlige (SIVA, kommune, fylkeskommune) kan også delta på eiersiden i dette selskapet, men da med en eierpost som tilsier at de private initiativtakerne samlet har majoritet (Bjørn og Svendgård 1999:54). Selskapet består i utgangspunktet av én ansatt, daglig leder. Daglig leder vil bli betalt av SIVA de første fem årene og skal fungere som en ”fri ressurs” i næringshagen. En viktig del av dennes arbeid, i tillegg til drift og utleie av lokalene, er aktiv jobbing med miljøskapende arbeid som nettverksarbeid og utvikling av det sosiale og faglige miljøet (Torvik 2000:39). SIVA vil fra starten være en medvirkende aktør i næringshagen, men etter fem års drift vil man kunne trekke seg ut som medeier. For at næringshagene skal bli en vellykket satsning regner man det som viktig at også de lokale offentlige aktørene er med på denne prosessen, og at de i størst mulig grad er med på å legge til rette for en positiv utvikling (Torvik 2000:40). SIVA bestemmer hvor næringshagene skal lokaliseres, basert på nødvendige forutsetninger. Næringshagene skal ikke lokaliseres i store byer, men i mindre regionsentra av en viss størrelse.

2.4 CASE: OPPSTARTEN AV NÆRINGSHAGEN I LYNGDAL

2.4.1 Innledning

En hovedhensikt med oppgaven er å komme i dybden på hvordan en statlig politikk som næringshagesatsningen blir gjennomført og iverksatt på det lokale plan. Jeg er interessert i hvordan prosessen foregår fra man bestemmer seg lokalt for å satse på et slikt prosjekt og til det eventuelt blir realisert. Jeg har valgt å konsentrere meg om ett case, opprettelsen av Lygna Næringshage i Lyngdal kommune. Noe av bakgrunnen for at jeg valgte nettopp oppstarten i Lyngdal som undersøkelsesobjekt er fordi jeg selv kommer derfra. I tillegg er kommunen nokså gjennomsnittlig i forhold til de andre stedene hvor næringshager har blitt etablert.

2.4.2 Kort presentasjon av kommunen

Lyngdal kommune ligger på Norges sydspiss og grenser til Lindesnes i øst og Farsund og Kvinesdal i vest. Befolkningen i kommunen er på ca. 7500 innbyggere, og i den omliggende regionen er det totalt ca. 30.000 innbyggere. Lyngdal er med sin plassering et handels- og trafikkmessig knutepunkt i det vestre Vest-Agder. Næringslivet består av enkelte større industribedrifter, en stor andel handels- og tjenesteytende næringer og noe jordbruk. På 70- og 80-tallet var det en sterk vekst i både i befolkning og næringsliv, men utover på 80- og 90-tallet har denne veksten stagnert. Kommunen har i de siste årene hatt mindre befolkningsvekst, svakere vekst i tertiærnæringen og lavere andel personer med høyere utdanning enn fylket og landet som helhet (SSB 2004). I tillegg har regionen liten direkte tilknytning til de store sentraene på grunn av avstandene. På Sørlandet er det den såkalte Agderbyen, det vil si beltet mellom Kristiansand og Grimstad/ Arendal som er det store ”sentrum”.

2.4.3 Kort historikk omkring opprettelsen av Lygna Næringshage

Lygna Næringshage ble offisielt åpnet av næringsminister Ansgar Gabrielsen 18. oktober 2002. Veien fram mot dette hadde vært relativt lang og brokete. En rekke offentlig og private aktører fra både lokalt og statlig nivå hadde vært involvert i denne

prosessen. Utgangspunktet var at man hadde et sterkt lokalt ønske om å få til en utvikling som skulle styrke det lokale og regionale næringslivet. Man så det som viktig å bygge opp en sterk region mellom Stavanger og Agderbyen. I tillegg ble det sett som viktig å trekke til seg ny kompetanse og kompetansearbeidsplasser til distriktet. Både kommunen og næringslivet var interessert i dette. Som vist ovenfor har kommunen over tid opplevd en tiltagende negativ utvikling i næringslivet og befolkningsveksten, og lokale aktører ønsket å snu denne trenden.

Lyngdal kommune tok derfor i mars 1998 initiativ til et arbeid for å styrke næringsutviklingen i kommunen og regionen. Man hadde fått greie på statens planer om etablering av næringshager og dette ble sett på som et mulig virkemiddel for å oppnå den ønskede utvikling i regionen. På bakgrunn av dette startet kommunen opp et forprosjekt som hadde til hensikt å se på mulighetene for etablering av en næringshage i vestre Vest-Agder med lokalisering til Lyngdal kommune. I starten ble fokuset særlig rettet mot etablering av et regionalt kompetansesenter med vekt på informasjonsteknologi. Prosjektet ble møtt med stort engasjement i lokalmiljøet.

I februar 1999 ble det holdt et informasjonsmøte av SIVA i Lyngdal, og de ble fra da av mer formelt involvert i det lokale prosjektarbeidet. SIVA stilte seg positive til prosjektet, men trakk fram behovet for en del justeringer i planene i forhold til konseptet. Blant disse kan nevnes at man ville ha en sterkere konkretisering av profilen og mer fokus på småbedrifter og innovasjon. Sommeren 1999 gikk SIVA også inn med økonomiske midler for å fortsette arbeidet med næringshageplanene. Den lokale planleggingen fortsatte og det ble holdt flere møter med SIVA. En forretningsplan for drifts- og innovasjonsselskapet ble etter hvert utarbeidet. Denne søkte å dekke både de lokale og regionale interessene samt de ønsker og mål SIVA hadde med næringshagekonseptet. Men prosjektet begynte å dra ut og det støtte på problemer. Det ble etter hvert noen knuter på tråden i kommunikasjonen mellom lokale aktører og SIVA. Dette hadde spesielt sammenheng med aktørenes ønsker for næringshagens innhold og funksjon.

Etter en periode der de lokale initiativtakerne følte de fikk diffuse og motstridende tilbakemeldinger fra SIVAs side, kuliminerte situasjonen i januar 2001. Da fikk styringsgruppen i brev form en melding fra SIVA om at de ikke ønsket å

fortsette samarbeidet med Lyngdal. Prosjektet fikk et nei fra SIVA. Dette resulterte i hektisk virksomhet i Lyngdal og man fikk i stand et krisemøte hos SIVA i Trondheim. På dette møtet ble det bestemt at SIVA likevel ville gi planene om en næringshage i Lyngdal en ny sjanse.

I perioden etter møtet kom det nye aktører inn i arbeidet, både lokalt og fra SIVA. Prosjektet endret form og fikk et annet innhold og fokus. SIVA ble sterkere involvert og det lokale planleggingsarbeidet ble organisert på en ny måte. I mai 2001 ga SIVA sin endelige godkjenning til næringshageprosjektet og selskapet ble offisielt stiftet 26. juni 2001. Høsten 2001 ansatte selskapet en daglig leder som gikk i gang med å materialisere selve konseptet. Man måtte nå få i stand leieavtaler og forsøke å selge konseptet til potensielle kunder i næringslivet. En rekke næringslivsaktører hadde likevel allerede bestemt seg for å flytte inn. Lyngna Næringshage ble så åpnet i oktober 2002. Næringshagen leier i dag ca. 700m² lokaler sentralt i Lyngdal sentrum. Innflyttingen i lokalene skjedde i august 2002.

Det går altså en relativt klar skillelinje i januar 2001. Prosessen rundt opprettelsen av næringshagen i Lyngdal kan således deles inn i to distinkte faser eller delprosesser. En lang og kronglete fase fram mot januar 2001 og en kortere og mer intensiv fase fra januar fram mot stiftelsen juni 2001 og den offisielle åpningen høsten 2002. Disse fasene vil bli nevnt som henholdsvis den første og den siste fasen. Fasene har ulikt preg både med hensyn til aktører, samarbeidsforhold og resultater. Hva har vært grunnene til at den første prosessen ble mislykket, møtte motstand og til slutt fikk et nei fra SIVA, mens den siste prosessen ble vellykket, i forhold til at man fikk SIVAs godkjenning og næringshagen ble opprettet? En rekke forskjellige faktorer må antas å spille inn her.

2.4.4 Næringshagen slik den fremstår i dag

I følge årsmeldingen fra 2003 er det etablert 18 bedrifter i næringshagen. Responsen i markedet viste seg å være stor, og alle kontorer med unntak av ett ble leid ut i første driftsår 2002. Man hadde en ambisjon om å få minst 50% belegg i løpet av 2002, men endte opp med 95%. Et viktig poeng er at etableringene i næringshagen representerer en netto tilflytting av bedrifter til regionen. Med ett unntak representerer de enten en

nyetablering, en ny filial eller en ny virksomhet av allerede etablerte aktører. Sammensetningen av type bedrifter er relativt variert med blant annet bank/ finans, bygg/tekniske tjenester, investorer, arkitekt, reklamebyrå og TV- produsent. Det er også startet opp et arbeid for å bygge opp et forskningsmiljø rundt såkalte brenselceller og miljøvennlig energi.

I tillegg til vanlige fellesarealer har man i næringshagen også et multimedierom. Dette rommet blir ansett å representere noe nytt og fremtidsrettet i regionen, og det vil bli brukt til blant annet fjernundervisning og videomøter. Etterspørselen etter arealer har vært så stor at næringshagen har besluttet å leie ytterligere arealer for å kunne sikre videre vekst, både blant de etablerte bedriftene og nye som ønsker seg inn.

2.4.5 Tidsavgrensning

Oppgavens totale tidsperspektiv vil være fra man begynte å planlegge næringshagen på lokalt hold til den stod ferdig realisert. Det vil si tiden mellom mars 1998 og høsten 2002. Jeg har som nevnt valgt å dele den lokale gjennomføringen inn i to faser. Den første fasen går fra mars 1998 til januar 2001, mens den andre går fra februar samme år til høsten 2002.

2.5 PROBLEMSTILLING OG UNDERSPØRSMÅL

Sentralt i dette avsnittet vil være å presisere og utdype hva jeg egentlig vil med oppgaven og hva jeg ønsker å undersøke og forklare. Som tidligere nevnt er det selve iverksettingsprosessen rundt opprettelsen av næringshagen i Lyngdal jeg er interessert i. Jeg tar sikte på å både *beskrive* og å *forklare* denne prosessen. Oppgaven er en analyse av hvordan en type offentlig tiltak realiseres på lokalt nivå. Et sentralt spørsmål blir da hva som gjør at en slik prosess får et vellykket resultat, her i betydning av at man får opprettet en levedyktig næringshage som skaper nye arbeidsplasser og engasjement på lokalplan. Mine innledende undersøkelser av prosessen ga sterke indikasjoner på at utviklingen fram mot opprettelsen ikke hadde gått helt på skinner. Et viktig element i analysen blir da å forklare hvorfor næringshagen ble realisert, til tross for ulike problemer i prosessen og en nær kollaps for prosjektet.

Jeg ønsker med oppgaven å få et fullstendig overblikk over prosessen og arbeidet rundt opprettelsen av næringsshagen i Lyngdal og over ulike faktorer som kan ha virket inn på dette. Herunder kommer elementer som bakgrunn og målsetninger, viktige aktører, samarbeidsmønstre mellom de ulike aktørene og spesielle hendelser. Den overordnede problemstillingen blir da:

1. Hvilke faktorer har vært sentrale i prosessen rundt opprettelsen av næringsshagen i Lyngdal, og hvordan kan de bidra til å forklare resultatet av prosessen?

Eller sagt på en annen måte: *Hvilke faktorer er viktige for å forklare at næringsshagen til slutt ble opprettet, til tross for problemene som oppstod i prosessen?*

Problemstillingen består altså av en beskrivende og forklarende del. For det første søker jeg å identifisere og beskrive sentrale trekk og karakteristikk av iverksettingsprosessen, og for det andre å undersøke hvordan disse har påvirket prosessen og bidratt til prosessens utfall.

Siden jeg har delt inn iverksettingen i to faser kan to tilleggsspørsmål defineres:

2. Hva kan forklare at den første delprosessen ikke lyktes? Hva bidro til SIVAs nei?

3. Hva kan forklare at den siste delprosessen lyktes? Hva bidro til SIVAs ja?

Har viktige faktorer hatt ulik betydning i de to fasene av prosessen?

Et formål med analysen er således å identifisere hva som er suksessfaktorer for en vellykket iverksetting av en type tiltak der både statlige, kommunale og private aktører samarbeider om gjennomføringen. Er det kun enkelte faktorer, eller er det en kombinasjon av flere sammenvevde faktorer som bidrar til en vellykket gjennomføring av tiltaket?

3. TEORI

3.1 INNLEDNING

Jeg vil i dette kapittelet gjøre rede for oppgavens teoretiske tilnærming. Hensikten med denne studien er å belyse og vurdere mulige påvirkningsfaktorer på en lokal gjennomføring av næringshageprogrammet. For å komme fram til aktuelle faktorer som kan undersøkes er det nødvendig å vende blikket mot den teoretiske verden og dra nytte av andres erfaring og kunnskap. Jeg har valgt å støtte meg til det som i statsvitenskapen kalles iverksettingsteorier eller iverksettingsstudier. For det første anser jeg disse å passe til en såpass beskrivende og empirisk studie som denne. For det andre fokuserer iverksettingsteoriene på selve prosessen rundt gjennomføringen av ulike politiske tiltak og programmer. Det er nettopp en slik prosess jeg i denne oppgaven skal undersøke. De ulike teoretiske retningene som blir gjennomgått nedenfor vil gi meg et grunnlag for å kategorisere, tolke og forstå de empiriske data.

Kapittelet starter med noen generelle betraktninger omkring iverksetting som begrep. Dernest vil jeg beskrive det jeg anser som viktige teoretiske bidrag innen iverksetting. På bakgrunn av dette vil jeg til sist presentere en analytisk modell som vil bli brukt til å analysere og forklare det empiriske materialet.

3.1.1 Definere og avgrense iverksetting

Denne studien omhandler som tidligere nevnt realisering av et offentlig tiltak, noe som ofte blir betegnet som implementering, eller det mer norskklingende iverksetting. Det er derfor nærliggende å gå litt nærmere inn på hva som ligger i dette.

Lane (1995:98) sier begrepet egentlig har en dobbel mening. Det kan bety både å gjennomføre og å virkeliggjøre. Det vil si, iverksetting kan referere til en prosess og det kan referere til en endelig tilstand eller politisk måloppnåelse. Men en gjennomføring av en politikk behøver ikke nødvendigvis føre til en virkeliggjørelse av dens målsetninger. For eksempel så behøver ikke gjennomføring av en type arbeidsmarkedstiltak føre til de ønskede langsiktige virkninger på sysselsettingen. Dette temaet vil jeg også komme innom senere.

I studier innen offentlig politikk har det vært vanlig å betrakte offentlig politikk og politiske prosesser som bestående av ulike faser. Den kanskje enkleste inndelingen er tredelingen i en politikkutformings-, vedtaks- og iverksettingsfase. Her skiller man grovt mellom en utformingsfase, der mål og hensikter med en politikk blir bestemt og midler for å nå disse blir utmeislet, en beslutningsfase der den aktuelle planen eller programmet blir vedtatt og tilslutt en gjennomføringsfase der vedtaket blir satt ut i livet. Enkelt sagt kan man derfor si at iverksetting det er det som skjer med en politikk eller et tiltak etter at en beslutning om å sette det ut i livet er fattet. Mange iverksettingsforskere, deriblant Pressman og Wildawsky (1973:xiv), mener at iverksetting per definisjon forutsetter et klart objekt, en politikk, plan eller tiltak som skal settes ut i livet. De skriver blant annet: *"Implementation cannot succeed or fail without a goal against which to judge it"*. Videre anser de iverksetting å være: *"a process of interaction between the settings of goals and action geared to achieve them"*. Det vil si at iverksetting er handlinger som utføres for å oppnå på forhånd fastsatte mål, og at iverksettingen har et klart startpunkt og sluttunkt⁴. Det er imidlertid ikke alle som vil være enig i en slik kategorisk avgrensning av iverksettingsprosessen. Dette er også noe av kjernen i diskusjonen mellom de to hovedretningene innen iverksettingsstudier som jeg vil komme tilbake til nedenfor. Enkelte teoretikere har hevdet at iverksetting er å oppfatte som en uavbrutt prosess uten begynnelse og ende. Den klare distinksjonen mellom faser i politikken blir tonet ned, og man fokuserer mindre på det å overføre en vedtatt politikk til en serie handlinger og mer på at det eksisterer et gjensidig forhold mellom politikkutformingen og realiseringen (Hill og Hupe 2002:7). Med et slikt syn så vil skillet mellom iverksetting og politikkutforming i stor grad bli visket ut og politikkutformingen antas å fortsette i lang tid etter selve beslutningen om å iverksette blir tatt. Eller som Anderson (1975:79) skriver: *"Policy is made as it is being administered and administered as it is being made"*.

⁴ Andre teoretikere er mer tydelige på at det må ligge et konkret lovvedtak eller en offisiell politisk beslutning til grunn. Mazmanian og Sabatier (1981) sier: "Iverksetting er å sette ut i livet en politisk beslutning, vanligvis på bakgrunn av et autorativt vedtak. Ideelt sett vil denne beslutningen identifisere det aktuelle problemet, målene man vil tilstrebe, og vil på mange måter strukturere iverksettingsprosessen" (Min oversettelse). Disse skiller altså klart mellom en politikkutformingsfase og etterfølgende iverksettingsfase.

Uansett hvilke definisjoner man legger til grunn og hvilket syn man har på disse prosessene har iverksetting alltid en kontekst og en bakgrunn. Iverksettingsprosesser er alltid knyttet til en eller annen type politikk som er et svar på spesifiserte problemer og tilstander i samfunnet man ønsker å endre. Dette selv om politikken og målsetningene med den kanskje kan endres og modifiseres i løpet av en iverksettingsprosess.

3.2 DE ULIKE TILNÆRMINGENE TIL IVERKSETTING

3.2.1 Innledning - Historikk

Fagfeltet innen studiet av offentlig politikk som kalles iverksettingsstudier er relativt ungt. Det var på begynnelsen av 70-tallet at dette vokste fram som et eget forskningsområde. Fram til da hadde det blitt lagt liten vekt på å analysere og studere det som skjedde mellom de formelle vedtak av et program eller tiltak og dets forventede og uventede resultater. Mye av grunnen til at dette var den dominans de rådende modeller og teorier innen offentlig politikk da hadde. Eksempler på dette var den såkalte "black-box"-tilnærmingen og andre såkalte "policy-models". Disse tok nærmest for gitt at politiske beslutninger automatisk ble ført gjennom iverksettingsprosessen som planlagt og med de ønskede sluttresultatene (Younis 1990:3).

I 1973 lanserte Pressman og Wildavsky en bok som skulle vise seg å bli svært toneangivende for den videre akademiske debatten. Den omhandlet et omfattende føderalt sysselsettingstiltak i Oakland, California. Studien viste at tiltaket hadde vært totalt mislykket. Få av målene var blitt nådd og en rekke av planene ble ikke realisert. De som hadde ansvaret for gjennomføringen fulgte ofte ikke opp de angitte retningslinjer, om de i det hele tatt gjorde noe. Denne studien ga i stor grad nådestøtet til de som så på iverksetting som noe enkelt og noe som var unødvendig å bruke tid og krefter på, og den blir av mange oppfattet som selve startskuddet for iverksettingsstudiene. Det kom så utover på 70-tallet en rekke arbeider som søkte å kaste lys over det som fant sted etter at et offentlig vedtak var blitt fattet⁵. Etter hvert

⁵ Deriblant arbeider av Van Meter og Van Horn (1975), Hood (1976), Gunn (1978) og Elmore (1980).

dannet det seg ulike skoler innen iverksettingslitteraturen og disse blir ofte betegnet som top-down og bottom-up tilnærminger. De bygger på ulike forutsetninger om hva iverksetting egentlig er, og ulike analytiske modeller har blitt utformet. Dette har åpnet for mer nyanserte framstillinger av hva som egentlig skjer i en iverksettingsprosess og hvordan den bør forstås og forklares. Et problem med iverksettingsteorier er at det finnes et forvirrende mangfold av dem. Det er også store forskjeller i de ulike modellenes omfang. Noen forskere har ønsket å redusere mengden variabler til et begrenset antall som anses viktigst, andre har bygd modeller som forsøker å ta med alle identifiserbare variabler. I tillegg er noen bidrag skrevet for dem som studerer prosessene, mens andre er skrevet med henblikk på praktisk bruk av iverksettere. I det følgende vil jeg ta for meg noen sentrale bidrag innen de to overnevnte tilnærmingene. Disse teoriene og modellene danner det teoretiske rammeverket for den modellen jeg vil bruke for å analysere iverksettingsprosessen rundt næringshagen i Lyngdal.

3.2.2 Top-down tilnærmingen

Denne retningen søker å oppnå forståelse av hvilke elementer ved iverksettingsprosessen som bidrar til eller svekker virkeliggjøringen av den opprinnelige målsettingen. Disse studiene fokuserer sterkt på sentral styring i gjennomføring av offentlige tiltak og på overordnet kontroll som effektivt instrument. Andre viktige stikkord er beslutningsorientering, sentral måloppnåelse og behovet for hierarkisk organisering.

3.2.2.1 Pressman og Wildavsky - Pionerene

Som tidligere nevnt fant Pressman og Wildavsky (1973) svært nedslående resultater i sin studie av det økonomiske utviklingsprogrammet i Oakland. Det viste seg at få av tiltakene en etter mye diskusjon ble enige om var blitt satt i verk (Kjellberg og Reitan (1995:140). Midler ble bevilget, prosjekter ble godkjent og man hadde fått oppslutning om en større sysselsettingsplan. Men de tekniske detaljene som gjaldt finansiering, infrastruktur og arbeidsdeling mellom de mange offentlige organene skapte stadige problemer. Forfatterne sier: *”Kjeder av uforutsette avgjørelsespunkter krevde en mengde godkjenninger av forskjellige aktører. De skapte frustrerende utsettelse”*

(Pressman og Wildavsky 1984:69; sitert i Kjellberg og Reitan 1995:140). Som følge av sin analyse kom de fram til at jo mer man fikk fjernet slike avgjørelsespunkter eller trinn i gjennomføringen av et tiltak, desto lettere ville iverksettingen være. Andre anbefalinger de kom med var at en effektiv iverksetting behøvde en sterk kommandokjede og en kapasitet til å koordinere og kontrollere (Parsons 1995:465). De understreker også behovet for klarhet og entydighet i den politikken som skal gjennomføres. Med disse konklusjonene synes det klart at Pressman og Wildavsky står for et sterkt top-down orientert syn på iverksetting.

Deres arbeid var en utpreget empirisk studie. De utarbeidet ikke noen klar analytisk modell for hvordan en iverksettingsprosess foregår, men forskningen deres ble som sagt en døråpner for andre til å fortsette i deres spor. Disse senere bidragene la større vekt på modellbygging.

3.2.2.2 Van Meter og Van Horns modellbygging

Et eksempel på slik modellbygging er Van Meter og Van Horn (1975). De framhever strukturelle variabler som kan påvirke gjennomføringen av et tiltak og dermed også graden av vellykket iverksetting (Kjellberg og Reitan 1995:143). Utgangspunktet for modellen de setter opp, er variasjoner i to forhold ved den politikken som skal gjennomføres: **Dens målsetting** og **dens tilgang på ressurser**. Når det gjelder målsetting finner vi i det ene ytterpunktet programmerte tiltak der målene er entydig definert og ikke til å misforstå. I det andre ytterpunktet finner en derimot omfattende tiltaksprogrammer der målsetningene er uhyre sammensatt og mangslungne (Kjellberg og Reitan 1995:144). Ofte kan man stå overfor problemer med hva som faktisk er målene. Konsekvensen kan bli at de organer som står for gjennomføringen av tiltaket blir overlatt til oppgaven å skaffe klarhet i noe som kanskje aldri har vært klart. Det andre elementet ved tiltaket er omfanget av ressurser som stilles til disposisjon (Kjellberg og Reitan 1995:144). Uten tilstrekkelige finansielle og personellmessige ressurser må det antas at en gjennomføring har liten sjanse til å lykkes, uansett hvilke gode ønsker tiltaket måtte være omgitt av. Disse to bakgrunnsfaktorene antas å påvirke de neste fire hovedvariablene, som så har betydning for utfallet av iverksettingen.

Den første sentrale variabelen er **interorganisasjonsforholdene** som preger gjennomføringen av tiltaket. Dette går på samarbeidsforholdene og innflytelsesfordelingen mellom de enheter som inngår i prosessen, for eksempel forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter. Et element her er også kommunikasjonsmønstrene mellom de ulike aktørene som er involvert.

Den andre variabelen gjelder **karakteren ved de enheter som står for iverksettingen**. Det tenkes her på de organisasjonsmessige trekk ved de administrative organer som har ansvaret for den praktiske iverksettingen av tiltaket. Slik som stabens størrelse, kompetansen den har, graden av kontroll som preger arbeidsforholdene i organisasjonen og hvilken adgang til politiske ressurser organisasjonen har (Kjellberg og Reitan 1995:146). Her kan det tenkes at iverksettingen vil være preget av hvorvidt den skjer gjennom en hierarkisk oppbygd, relativt lukket organisasjon, eller om den utfolder seg i en organisasjon som er åpen overfor omgivelsene og oppviser en flat beslutningsstruktur.

Den tredje variabelen er en samlekategori kalt **de økonomiske, sosiale og politiske forholdene som omgir prosessen**. Slike forhold kan antas å virke inn på de administrative og politiske prosessene som former den praktiske gjennomføringen i de enkelte lokalsamfunn (Kjellberg og Reitan 1995:146). For eksempel vil interessegrupper med klare standpunkter for eller imot det tiltaket det gjelder, kunne ha en betydelig gjennomslagskraft. I tillegg kan det lokale politiske landskap og sosio-økonomiske kjennetegn ved stedet tenkes å påvirke hvor smidig en gjennomføring vil foregå.

Den fjerde og siste variabelen i Van Meter og Van Horns modell gjelder **oppfatninger og holdninger til aktørene**. Disse kan uttrykke sterk vilje til å gjennomføre tiltaket eller motsatt stå for den tregheten som det møter. Disse holdningene kan springe ut av de profesjonelle kulturer som finnes i miljøet, eller de kan være forankret i konkrete personlige interesser. Kjellberg og Reitan (1995:147) hevder at i den utstrekning aktørene, ikke minst på det laveste nivå, fullt ut forstår hensikten med et tiltak, ser mulighetene det bærer i seg og slutter entusiastisk opp om gjennomføringen, vil eventuelle hindringer lett kunne overvinnes.

Van Meter og Van Horn mener at alle disse variablene har muligheter til å påvirke prosessens utfall og i hvilken grad iverksettingen av tiltaket blir vellykket eller ei. I første omgang har tiltakets målsettinger og de ressurser man har til disposisjon betydning. Derneft avhenger gjennomføringen suksess av kommunikasjonen mellom iverksettingsenhetene, trekk ved iverksettingsenhetene, økonomiske og sosiale betingelser og iverksetternes handlingsvilje. Kjellberg og Reitan (1995:148) hevder at det skinner gjennom at Van Meter og Van Horn oppfatter sterk sentral styring, kontroll innen organisasjonen og klare ansvars og autoritetsforhold under selve iverksettingen som viktige betingelser for at et tiltak blir satt i verk ifølge intensjonene. Men som forskerne sier: ”*En vellykket gjennomføring av et tiltak kan være en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for å oppnå endelige positive resultater*” (Van Meter og Van Horn 1975:449)⁶.

3.2.2.3 Mazmanian og Sabatier

Mazmanian og Sabatier legger fram et omfattende teoretisk rammeverk som bakgrunn for å forstå iverksetting av politiske tiltak. Mengden av faktorer og variabler kan ved første øyekast virke overveldende og forvirrende. Ved nærmere undersøkelse lar det seg likevel gjøre å trekke ut noen viktige punkter.

De starter med å fastslå at en stor del av resultatene til en hvilken som helst stor iverksettingsprosess kan forklares av et bestemt antall variabler, som kan bli organisert og undersøkt innenfor et konseptuelt rammeverk (Mazmanian og Sabatier 1981:xi). Hos dem er det selve beslutningen om et tiltak som det sentrale elementet i gjennomføringen. Rammeverket de presenterer legger vekt på å få fram hvordan karakteristikker ved vedtaket påvirker senere hendelser. I tillegg søker de å fange inn hvordan endringer i sosioøkonomiske forhold, offentlig opinion og andre faktorer påvirker iverksettingsprosessen (Sabatier og Mazmanian 1980:538). I utgangspunktet ble modellen konstruert med tanke på ulike typer regulativ politikk, men de hevder at den også kan benyttes for å forstå andre typer tiltak og programmer. Modellen deres inneholder tre kategorier av uavhengige variabler og en samling av avhengige variabler (Sabatier og Mazmanian 1980:542):

⁶ Min oversettelse.

1. Problemets føyelighet /løsningsmulighet
2. Tiltakets evne til å strukturere iverksettelsen
3. Ikke-institusjonelle variabler
4. Stadier i iverksettingsprosessen (avhengige variabler)

Disse kategoriene inneholder så en rekke underliggende variabler. Dette store antall variabler gjør at denne opprinnelige modellen blir relativt uhåndterlig og lite fruktbar i møte med empirien. I et senere bidrag innser de dette og presenterer en forenkling (Sabatier 1986:23-25; Kjellberg og Reitan 1995:151). Her setter de opp en minimumsliste av faktorer som på forskjellig vis skal bidra til at tiltak oppnår de bakenforliggende målsetninger.

1. Klare og konsistente mål
2. En adekvat årsaksteori
3. Rettslige incentiver som gir høy grad av tilslutning fra offentlige tjenestemenn og brukere
4. Engasjerte og kompetente "iverksettere" som arbeider til fordel for tiltakets intensjoner
5. Støtte til tiltaket fra organiserte interessegrupper og berørte myndighetspersoner
6. Stabile sosioøkonomiske og politiske forhold

Det er relativt tydelig at Mazmanian og Sabatier legger et overordnet styringsperspektiv til grunn for sine tanker. De understreker sterkt betydningen av hierarkisk integrasjon og lojalitet fra involverte aktørers side. I tillegg vektlegger de tydelig de legale mekanismenes framtrekkende plass, både som grunnlaget for en iverksetting og som en måte å styre iverksettingsprosessen. Den viktigste rollen til en iverksettingsanalyse, mener de, er å identifisere faktorer som påvirker oppnåelsen av lovfestede (statutory) mål gjennom hele prosessen (Mazmanian og Sabatier 1981:6). Altså en klar ovenfra-ned tankegang. Bidraget har som de fleste andre også møtt kritikk. Kjellberg og Reitan (1995:152) nevner noen merkelapper som det har fått, deriblant hang til overdrevet kontroll, sympati for rigid byråkrati og ufølsomhet for brukernes reelle interesser.

3.2.2.4 Oppsummering av top-down tilnærmingen

Som vi ser er det en rekke likhetstrekk mellom de ulike top-down bidragene. De argumenterer alle for klarhet og konsistens i målformuleringene, og for hierarkisk kontroll og styring som viktige betingelser for effektiv gjennomføring av et tiltak. Stabile organisasjonsmessige strukturer og formelle autoritetsrelasjoner er også viktige trekk. Top-down tilnærmingen fokuserer på overordnet organs rolle og på hvilke muligheter disse har til å styre en iverksettingsprosess slik at resultatet blir i tråd med tiltakets sentrale målsetninger. Vellykket iverksetting blir i denne retningen ansett å være oppnådd når det er samsvar mellom overordnede mål for tiltaket og de lokale foranstaltninger (Kjellberg og Reitan 1995:162).

Så er det da et spørsmål om hierarkisk kontroll og markert styring ”ovenfra” virkelig leder til større måloppnåelse og mer effektive resultater enn flatere organisasjonsstrukturer og mer desentraliserte administrative ordninger. Det kan tenkes at sterkt standardiserte gjennomføringer av tiltak ikke fører til løsninger av de problemer som de var tiltenkt. Tiltakene er kanskje ikke tilpasset den lokale situasjonen, og gjennomføringsprosedyrene kan være så rigide at lokal gjennomføring ikke fungerer. Bottom-up tilnærmingen har tatt til orde for en annen forståelse av iverksettingsprosesser, av hvordan iverksetting bør utformes og hvordan disse prosessene kan undersøkes.

3.2.3 Bottom-up tilnærmingen

Denne retningen fokuserer på det nederste nivå i en iverksettingsprosess og på de aktørkonstellasjoner og samarbeidsmønstre man finner her. Iverksetting blir i større grad betegnet som bestående av uformelle prosesser. Retningen har dessuten et mer desentralisert perspektiv og er mer brukerorientert enn top-down tilnærmingen.

3.2.3.1 Elmore: Backward Mapping

Elmores bidrag har sin bakgrunn i forskererfaringer fra sysselsettingstiltak i USA. Han kritiserer top-down perspektivet, og mener det største problemet med denne retningen er den implisitte antakelsen om at *”beslutningstakerne kontrollerer de organisasjonsmessige, politiske og teknologiske prosessene som påvirker*

iverksettingen” (Elmore 1980:603; Kjellberg og Reitan 1995:154). Dette karakteriserer han som en myte som blir stadig vanskeligere å opprettholde med tanke på de mange beskrivelser man har av iverksettingsprosesser. Han stiller også store spørsmålstegn ved antakelsene om at klare politiske målsetninger, strenge administrative ansvarsområder og definerte forventede resultater nødvendigvis fører til en vellykket implementering av en politikk (Elmore 1980:604). Hans alternativ er såkalt ”backward-mapping”. Denne strategien tar utgangspunkt i det laveste nivået av en iverksettingsprosess og de forhold der som skaper behov for et offentlig tiltak (Elmore 1980:604). Elmore distanserer seg altså fra den hierarkiske vinklingen i top-down bidragene, der mulighetene til å løse problemer avhenger av nærhet til beslutninger og klare linjer av autoritet og kontroll. Han hevder omtrent det motsatte, jo nærmere man er selve problemet, desto større er mulighetene til å påvirke det. Problemløsningsevne avhenger ikke av hierarkisk kontroll, men av å maksimere skjønnsutøvelsen på det lokale plan (Elmore 1980:605). En praktisk konsekvens av dette blir at sentrale politiske beslutningstakere (policy-makers) bør alliere seg med, samarbeide med og delegerer skjønn til aktører som står nært til det problemet man ønsker å løse. Dette vil virke positivt for mulighetene til å oppnå et lokalt fungerende tiltak. Sterk hierarkiske kontroll og autoritetsmekanismer blir ansett å virke mot dette. Elmores analytiske modell framhever spredning av kontroll, og han konsentrerer seg om faktorer som bare indirekte kan manipuleres av sentrale beslutningstakere (Elmore 1980:605):

- a) Kunnskap og problemløsningsevne til iverksettere på det nederste nivå
- b) Incentivstrukturer som påvirker ”mottakerne” av politikken
- c) Forhandlingsforholdene blant de ulike aktørene i prosessen
- d) Strategisk bruk av midler for å påvirke skjønnsmessige valg

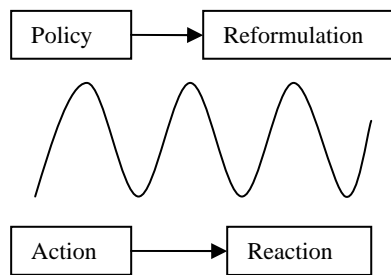
En nøkkelfaktor hos Elmore er lokale forhandlinger. Et tiltaks sentrale initiativtakere bør stimulere energien, oppmerksomheten og evnene til de som blir påvirket av det, og forsøke å bringe disse ressursene inn i en løst strukturert forhandlingsarena. Hvis ikke man oppnår dette så vil de lokale effektene av tiltaket sannsynligvis være svake og diffuse (Elmore 1980:611). En meget spesifisert og hierarkisk kontrollert politikk vil begrense incentivene til å forme sterke lokale

forhandlingskoalisjoner, og det vil dermed redusere mulighetene til å oppnå resultater som gagnar lokalmiljøet. Kjellberg og Reitan (1995:155) mener verdien i Elmores modell ligger i dens understrekning av behovet for mobilisering av lokalt engasjement og av kompetansen blant de brukergrupper som inngår i et tiltak. I tillegg åpner han for synet på iverksetting som en stadig vekselvirkning mellom utformingen av tiltak og erfaringer i gjennomføringen av dem. Iverksetting blir dermed en læringsprosess der utformingen av politikken hele tiden vil kunne endres og tilpasses de problemer som den søker å utbedre.

3.2.3.2 Barrett og Fudge: Forhandlings- og interaksjonsperspektivet

Barrett og Fudge kan sies å levere et handlingssentrert bidrag, og det inneholder en klar slagside mot de beslutningssentrerte tilnærmingene (Kjellberg og Reitan (1995:159). De argumenterer for å viske ut skillet mellom utformingen av en politikk, beslutninger om bestemte tiltak og gjennomføringen av dem. Gjennomføringen av en politikk anses som en helhetlig prosess hvor det er vanskelig å se hvor beslutningsfasen slutter og iverksettingsfasen tar til. En sentral tese hos dem er at iverksetting av offentlig politikk ofte er avhengig av handling av grupper som er relativt autonome, og som ikke ligger under direkte autoritet til de som har utformet politikken (Barrett og Hill 1984: 226). Andre innflytelsesmekanismer enn hierarkisk kontroll spiller da inn. De vektlegger derfor forhandlinger og tautrekkinger og sannsynligheten for modifiseringer i politikken som følge av dette. De har et overordnet politisk syn på iverksetting og anser politiske prosesser som sentrale ut gjennom hele iverksettingsprosessen (Hill og Hupe 2002:56). Iverksetting mener de best kan forstås som ”...a policy-action continuum in which an interactive and negotiative process is taking place over time, between those seeking to put policy into effect and those upon whom action depends” (Barrett and Fudge 1981:25).

Figur 3.1 - Forhandlingsmodell



Kilde: Barrett og Fudge 1981:25. (Bølgen skal forestille tiden.)

De opererer altså med en interaksjons- og forhandlingsmodell, der iverksettingen tar form av en konstant brytning mellom handling og reaksjon, og der de opprinnelige tiltak stadig blir reformulert og modifisert (Kjellberg og Reitan (1995:159).

Iverksettingen består av gjentakende forhandlingsprosesser mellom de som er ansvarlige for å utføre politikken og de man er avhengige av for å få gjennomført tiltakene. I slike forhandlingssituasjoner vil faktorer som makt- og interesseforhold få sentral betydning. Retningen ser ikke på lokale iverksettere som passive agenter som mottar en politikk, men som selvstendige aktører som aktivt forfølger sine egne mål (Barrett og Fudge 1981:258). De opptrer ikke som passive mottakere av en fullt ut ferdig politikk, men bidrar selv aktivt til å forme det endelige resultatet.

Politikkens innhold og målsetninger oppfattes således ikke som noe konstant, men noe som kan forandres og tilpasses i løpet av en iverksettingsprosess gjennom kompromisser og konsensus mellom ulike aktører. Perspektivet presenterer ikke noen klar framgangsmåte for hvordan en iverksetting bør undersøkes, men får fram at det finnes alternativer til den byråkratiske prosessen som er i sentrum i top-down perspektivet.

3.2.3.3 Oppsummering – Bottom-up tilnærmingen

Denne retningen vektlegger forholdene på det lokale nivået, eller brukernivået. Det fokuseres på samhandlingen mellom ulike aktører og grupper av aktører i iverksettingen. Tilnærmingen er også opptatt av den stadige vekselvirkningen mellom praktiske erfaringer i gjennomføringen og revisjoner av tiltaket (Kjellberg og Reitan 1995:162). Vellykket iverksetting blir ansett å være oppnådd når et tiltak er godt

tilpasset de lokale forhold og fungerer i den lokale konteksten. Det vil si at de som berøres av tiltaket oppfatter det som vellykket. Retningens normative kjennetegn er ifølge Kjellberg og Reitan (1995:165) troen på verdien av sterk brukerinntflytelse i utformingen og iverksettingen av offentlig politikk.

Som vi ser, har de to beskrevne perspektivene relativt forskjellig syn på en rekke sentrale momenter rundt iverksetting. Tilnærmingene gir ulike innspill til hvordan en iverksettingsprosess kan analyseres og forstås. Ingram (1990:465) hevder at noe av det viktigste iverksettingsstudiene har bidratt med, har vært å øke bevisstheten rundt alle de faktorene som kan påvirke en iverksetting.

3.3 PRESENTASJON AV EN ANALYTISK MODELL

3.3.1 Innledning

Jeg har nå redegjort for en del av de mest framtreddende teoriene og modellene innenfor iverksettingsstudier. Den samlede innsikt som disse tilbyr, gir meg mulighet til å konstruere et eget analytisk rammeverk for å forklare og forstå den prosessen som står sentralt i denne oppgaven. I det følgende vil jeg derfor presentere en modell som inkorporerer en del viktige trekk fra disse ulike teoriene. Jeg mener det er nyttig å ha en så bred innfallsvinkel til analysen som mulig og ikke låse seg fast til den ene eller andre teoretiske retningen. De kan alle bidra til å forklare og gi forståelse til sider ved en iverksettingsprosess, og de behøver ikke nødvendigvis ses på som konkurrenter til hverandre. Når det gjelder forholdene mellom de to teoretiske hovedretningene så påpeker Kjellberg og Reitan (1995:165) at: *"Skal en legge ut på en iverksettingsstudie, vil den beste strategien være å velge ut forskjellige elementer fra begge tilnærmingene og unngå en doktrinær holdning til noen av dem. De elementene de framhever kan alle ha en berettiget plass i en analyse av hvordan et offentlig tiltak realiseres.*

Utfordringen ligger i å finne den kombinasjonen av dem som er best tilpasset de empiriske prosesser en skal studere". Ingram (1990: 474-75) hevder at det viktigste ved med hensyn til iverksettingsstudier er å tilpasse verktøyet til det analytiske problemet. Man er nødt til å foreta et strategisk utvalg av faktorer som skal undersøkes.

3.3.2 Tiltakets særegenhet

Tiltaket i denne oppgaven kan sies å være noe særegent i forhold til andre typer offentlige tiltak. I størstedelen av statlige tiltak som skal settes i verk på lokalplan er det som oftest kommunen eller andre offentlige instanser som står for gjennomføringen. Næringshageprogrammet forutsetter et samarbeid mellom SIVA og ulike lokale aktører der kommunen kun er en av flere delaktører. I tillegg er det frivillig for kommuner og lokale interessenter å engasjere seg i dette programmet. Tiltaket har ikke sitt grunnlag i lov eller en form for regulering, og det er ikke noe som man blir ”påtvunget” ovenfra som en del andre tiltaksprogrammer. Dette får selvsagt betydning for hvordan iverksettingen fungerer og blir organisert. Det kan også ha en betydning i forhold til hvordan ”overordnede” organer kan kontrollere og styre iverksettingen. Iverksettingen av dette tiltaket kan først sies å starte når lokale aktører tar et initiativ, kontakter SIVA og starter et planleggingsarbeid lokalt. Det kan kalles en ”*initiativbasert iverksetting*”. Gjennomføringen av tiltaket på de ulike stedene krever således en mobilisering og et engasjement blant ulike aktører på lokalplan.

Disse forholdene burde tilsi at både top-down og bottom-up-teorier vil kunne gi viktige bidrag til å forstå hva slags faktorer som i dette tilfelle har vært sentrale i iverksettingsprosessen.

3.3.3 Om modellens elementer

Modellen er et relativt enkelt oppsett av ulike faktorer eller uavhengige variabler som på forskjellig vis tenkes å påvirke en iverksettingsprosess og resultatet av denne. Disse vil jeg i neste kapittel undersøke og analysere betydningen av ved hjelp av innsamlet empirisk materiale. Faktorene er valgt ut på bakgrunn av den teoretiske tilnærmingen og ut fra egne vurderinger om hva som kan spille en rolle i en slik gjennomføringsprosess som er oppgavens tema.

Jeg har valgt å dele modellen løselig opp i to variabelgrupper som tar for seg forskjellige sider ved en iverksetting. For enkelhets skyld har jeg kalt disse

henholdsvis top-down-variabler og bottom-up-variabler⁷. Top-down variablene tar i hovedsak for seg organisasjonsmessige strukturer, kommunikasjons- og innflytelsesforhold mellom aktørene, målsetninger og politiske og økonomiske omgivelser. Bottom-up-variablene går på mer på forhold på det lokale nivået, uformelle strukturer, lokalt engasjement og former for forhandlings- og tilpasningsprosesser som finner sted mellom sentrale og lokale aktører.

Jeg vil først beskrive modellens avhengige variabel. Deretter går jeg gjennom de ulike uavhengige variablene i modellen, belyser hva som ligger i dem og hvordan de kan undersøkes. I tillegg kommer noen antakelser og forventninger om hva slags påvirkning trekk ved variablene kan tenkes å ha på iverksettingen og den avhengige variabelen.

3.3.4 Avhengig variabel – prosessens resultat

Modellens avhengige variabel og det som jeg vil forklare, er resultatet av iverksettingsprosessen rundt næringshagen i Lyngdal. Har iverksettingen vært vellykket og har man nådd målene for tiltaket? Mer spesifikt vil jeg forklare resultatet av begge de to delprosessene eller fasene jeg tidligere har beskrevet.

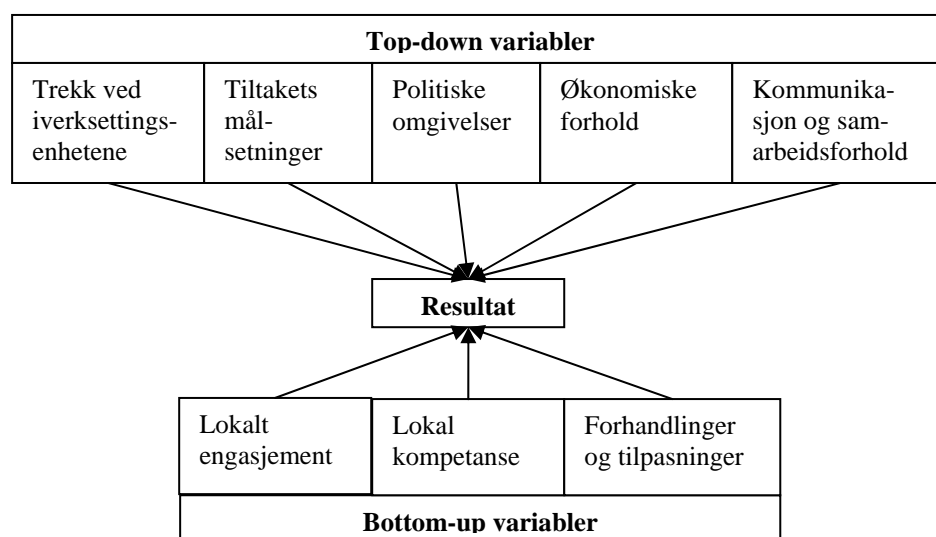
Valg av avhengig variabel i en iverksettingsstudie kan variere med hva slags type politikk eller tiltak det er snakk om, men også med hvor omfattende studien er tenkt å være. Flere iverksettingsforskere hevder det er to hovedtyper avhengige variabler i iverksettingsstudier. Disse kalles henholdsvis prosessens ”outputs” og ”outcomes” (Hill og Hupe 2002:145; Thorsvik 1985:225; Dunsire 1978:18). Den førstnevnte vil være de synlige og konkrete resultatene av en iverksetting på kort sikt, mens den sistnevnte vil være de mer omfattende samfunnsmessige resultatene og virkningene på lengre sikt. Hill og Hupe (2002:145) mener det i tilknytning til disse to hovedtypene er to forskjellige spørsmål som kan stilles vedrørende en iverksettings resultat og eventuelle vellykkethet: 1) Er de spesifiserte og planlagte institusjoner og aktiviteter etablert? 2) Har de noen vedvarende effekt på problemet? I vårt tilfelle vil

⁷ Merkelappene refererer til hovedretningene innen iverksettingslitteraturen hvor liknende variabler har blitt benyttet for å forklare iverksetting. En del aspekter ved variablene kan likevel passe inn under begge retningene. For eksempel vil aspekter ved variabelen politiske omgivelser kunne være med i en rendyrket bottom-up studie og omvendt så kan iverksetternes kompetanse brukes i en top-down studie. Grensene er noe flytende.

disse spørsmålene være: 1) Er næringshagen opprettet, operativ og fungerende etter planen? 2) Har næringshagen bidratt til innovasjon, nyetableringer, kompetanseheving, lokal vekst i næringslivet, økt tilflytting og lignende?

Tidsperspektivet og rammen for oppgaven tilsier at det er spørsmål 1) som blir oppgavens avhengige variabel. Iverksettingsprosessens resultat kan beskrives som vellykket dersom næringshagen er opprettet og fungerende. Det er sannsynligvis også for tidlig å konkludere med videre samfunnsmessige resultater og ringvirkninger, i hvert fall før prosjektet har fått noen år på baken og vist seg levedyktig over tid. Dette medfører selvfølgelig en del svakheter, men å spå om tiltakets suksess og levedyktighet over tid er vanskelig og faller uansett utenfor rammen av oppgaven⁸.

Figur 3.2 – Oversikt over variablene



3.3.5 Top-down variabler

3.3.5.1 Trekk ved iverksettingsenhetene

Denne variabelen tar for seg de aktørene som har vært deltakere i prosessen, viktige trekk og kjennetegn ved dem, samt hvordan disse aktørene er organisert. Sentralt her vil være SIVA og de ulike aktørene som har planlagt og gjennomført

⁸ Det å utføre en dyptpløyende vurdering av tiltakets langsiktige resultater og effekter må også antas å høre inn under en evalueringsstudie og ikke en iverksettelsesstudie slik som denne. Evalueringsstudier forutsetter at et prosjekt eller tiltak har virket over tid slik at man kan få klarhet i de virkelige samfunnsmessige effektene og resultatene. Det har jeg ikke anledning til å gjøre her og må altså se på de foreløpige resultatene av prosessen.

næringshageprosjektet på det lokale nivå. Det antas i top-down-teoriene at jo mer hierarkisk iverksettingsorganer er organisert jo lettere vil det være å oppnå de på forhånd satte målsetninger. Mer flate strukturer vil kunne skape uoversiktlige forhold med hensyn til hvilke aktører som har styringen over prosessen og dermed kunne forsinke eller hindre realiseringen. Det kan også antas at jo flere forskjellige typer aktører (offentlige og private) som deltar i prosessen desto vanskeligere vil det være å få satt tiltaket i verk på en effektiv måte.

Viktige trekk som må undersøkes er organisasjonsstruktur (flat eller hierarkisk), størrelse på stab og hvordan arbeidet med næringshagen har blitt organisert hos de ulike aktørene. Slike forhold kan alle tenkes å ha en innvirkning på iverksettingen.

3.3.5.2 Tiltakets målsetninger og innhold

Variabelen tar for seg tiltakets målsetninger og innhold, betydningen av at aktørene kan ha ulik forståelse av dette og hvordan dette kan strukturere og påvirke iverksettingsprosessen. Som tidligere nevnt så er det en sentral tanke i top-down tilnærmingen at et vedtak om et offentlig program, med dertil hørende beskrivelser og målsetninger, vil kunne legge viktige føringer og premisser for hvordan det skal gjennomføres. Sabatier og Mazmanian (1980:545) understreker derfor viktigheten av klare og konsistente mål for offentlige tiltak, og de ser på spesifikke og entydige målsetninger som nødvendig for at et tiltak skal bli effektivt gjennomført. Inn under dette ligger det at det bør foreligge klare direktiver til underordnede enheter for hvordan tiltaket skal organiseres og settes i verk. Van Meter og Van Horn (Kjellberg og Reitan (1995:144) hevder variasjoner i klarhet og spesifisering av målsetninger vil være avgjørende for hvordan budskapet (konseptets innhold) fortolkes og kommuniseres i gjennomføringsfasen. Jo mindre klart det som skal oppnås er, desto større muligheter for misforståelser og bevisste fordreininger. Jo enklere og mer entydige målene er, desto lettere vil budskapet nå fram og desto lettere må man anta at en lokal iverksetting vil foregå.

Hvordan SIVAs målsetninger med tiltaket og beskrivelser av innhold er utformet, om de er brede eller spesifikke, kan derfor antas å legge føringer for lokalt arbeid og ha betydning for hvordan lokale aktører utformer sine målsetninger og sitt

ønskede innhold for prosjektet. Er de uklare, eller blir oppfattet som uklare, kan det gi lokale aktører problemer med å fortolke og forstå hva som er intensjonene med tiltaket og hvordan det bør legges opp. I en prosess som denne kan det også forventes å forekomme konflikter og motstridende ønsker omkring innhold og målsetninger med tiltaket mellom lokale aktører og SIVA. Hvis det er for store forskjeller mellom aktørene i så måte, vil det kunne forsinke eller ødelegge prosessen og dermed også få betydning for resultatet.

Bottom-up retningen fokuserer derimot på at politikkkutformere må ta utgangspunkt i de kontekster tiltaket skal virke i og at man derfor bør unngå for spesifiserte målsetninger. Berman (1980:210) hevder blant annet at overspesifisering og rigide målsetninger er en av hovedgrunnene til at iverksettingsproblemer oppstår. Siden næringshagetiltaket forutsettes iverksatt i ulike lokalsamfunn med sine særegenheter bør slike tanker også ligge i bakhodet når denne variabelen skal analyseres. Hvordan har SIVA tatt hensyn til slike forhold i sine målsetninger?

Denne variabelen undersøkes ved å se på trekk ved de målsetninger og beskrivelser av tiltaket som SIVA har lagt til grunn. Hvordan kan de sentrale målsetningene karakteriseres? Er de entydige og spesifikke, eller er de mer bredt og vagt utformet? Hvordan har dette påvirket de to delprosessene og resultatene av dem? Da tenker jeg spesielt på hvordan man lokalt har tolket de sentrale målsetninger og på hvordan lokale målsetninger har blitt utformet som følge av dette.

3.3.5.3 Politiske omgivelser

Denne variabelen omhandler de politiske forholdene som omgir tiltaket. Graden av lokalpolitisk støtte til eller motstand mot et næringshageprosjekt må antas å ha stor betydning for mulighetene til en vellykket iverksetting. SIVA forutsetter politisk støtte fra de kommunene hvor næringshagene etableres. Dette vil være viktig både med hensyn til planleggingsarbeid og tildeling av økonomiske midler. Her kan det antas at partisammensetningen i kommunestyret har betydning for om man vil satse kommunale penger på et næringspolitisk tiltak som dette. I tillegg vil signaler fra sentralpolitisk hold i forhold til næringshageprogrammet kunne tenkes å ha betydning

for SIVAs arbeid, spesielt med hensyn til bevilgning av midler til programmet. Anser man her tiltaksprogrammet som positivt og viktig, eller er man skeptiske?

Empirisk så vil denne faktoren undersøkes ved å se på de politiske responsene i Lyngdal kommune i forhold til planene om oppstart av en næringshage. Hvordan har den politiske støtten eller eventuelt motstanden vært? I hvilken grad har disse forholdene hindret eller hjulpet iverksettingen? Jeg vil også se på støtten næringshageprogrammet har fått fra sentralpolitisk hold, og i hvilken grad dette har hatt betydning for SIVAs arbeid. Mazmanian og Sabatier understreker i sitt bidrag viktigheten av stabile politiske forhold rundt iverksettingen for at et tiltak skal oppnå sine målsetninger (Kjellberg og Reitan 1995:151). Har støtten fra politisk hold i dette tilfelle vært stabil over tid eller har den variert?

3.3.5.4 Økonomiske forhold

Denne variabelen skal belyse de finansielle ressurser som omgir gjennomføringen av tiltaket. I hvilken grad lokale og sentrale aktører legger penger og personell inn i planleggingen og iverksettingen av tiltaket må antas å ha betydning for resultatet. Et prosjekt som dette som krever en del økonomiske midler og ressurser for å la seg gjennomføre. Både til prosjektering og planlegging i forkant av en realisering, men også til den videre drift og utvikling etter at næringshagen formelt blir satt i drift. Uten at tilstrekkelige økonomiske midler blir allokert inn i iverksettingsarbeidet så er det stor sjanse for fiasko.

Generelle økonomiske og næringslivsmessige forhold på stedet for iverksettingen kan også antas å ha betydning for utfallet. Finnes det et sterkt næringsliv på stedet vil det være lettere å få finansiell støtte til prosjektet og lettere å få solgt aksjer i selskapet. Jo flere lokale investorer som involverer seg i prosjektet, desto sterkere vil det lokale "eierforholdet" til næringshagen bli. Det vil kunne bidra til en større lokal interesse i at prosjektet skal lykkes.

Variabelens effekt belyses ved å undersøke og beskrive de finansielle forholdene rundt prosjektet og hvordan dette ser ut til å ha påvirket resultatet av de to delprosessene. På lokalt nivå ses det nærmere på hva slags ressurser som var tilgjengelige og hvordan de ble skaffet til veie og satt inn i arbeidet. Mer spesifikt

undersøkes det hvordan penger til forprosjekt, utredninger og det generelle planleggingsarbeidet ble anskaffet. Forholdene på det sentrale nivå må også redegjøres for. Føler man fra SIVAs side at man har fått nok penger fra staten for å iverksette næringshageprogrammet?

3.3.5.5 Kommunikasjon og samarbeidsforhold mellom iverksettingsenhetene

Variabelen omhandler interorganisasjonsforholdene i iverksettingsprosessen. Det vil si forholdene mellom sentrale og lokale aktører med tanke på kommunikasjon og samarbeid, men også på innflytelsesforholdene mellom dem. Variasjoner i disse forholdene vil kunne påvirke prosessen og resultatene av den. Betydningen av en smidig og effektiv kommunikasjon mellom iverksettingsenheter står sentralt i blant annet Van Meter og Van Horns resonnementer (Kjellberg og Reitan 1995:147). En god og gjensidig kommunikasjons- og samarbeidssituasjon må antas å være essensielt og viktig i enhver iverksettingsprosess som involverer flere parter og aktører. Det gjelder spesielt i dette tilfellet, der de som skal iverksette på lokalplanet ikke tilhører samme organisasjon eller virksomhet som de som har hovedansvaret for programmet. For lokale aktører vil det være av avgjørende betydning å ha en fungerende kommunikasjonslinje mot sentrale aktører for å kunne fange opp tiltakets intensjoner og for å kunne utforme det lokale tiltaket i den form som overordnet organ legger opp til. For de ansvarlige for tiltaket er det på den annen side viktig å ha en god kommunikasjon nedover til aktørene som skal sette tiltaket ut i livet. Dette for å kunne veilede og gi informasjon til lokale iverksettere, men også for å kunne kontrollere at sentrale krav og rammer blir etterfulgt.

Et annet aspekt av denne variabelen er innflytelsesforholdene i prosessen. Er samarbeidet preget av overordnet styring og kontroll, eller er det mer likeverdige og likestilte forhold mellom aktørene? Top-down retningen (bl.a. Van Meter og Van Horn) anser sterk styring og kontroll over underordnede enheter som et viktig element for å sikre en effektiv og vellykket iverksetting. På den annen side kan det forventes at dette tiltakets logikk vil virke mot en rigid kontroll ovenfra på grunn av den vekt man legger på lokalt engasjement og innflytelse.

Variabelen undersøkes ved å se på hvordan kommunikasjonen, informasjonsutvekslingen og samarbeidet mellom aktørene har foregått og hvordan aktørene selv har oppfattet dette. Har man oppnådd et godt samarbeid og en gjensidig forståelse? I hvilken grad har det vært enveis- eller toveis-kommunikasjon, og har kommunikasjonen vært regelmessig eller sporadisk? Finnes det store variasjoner i disse forholdene mellom de to fasene?

3.3.6 Bottom-up variabler

3.3.6.1 Lokalt engasjement

Lokalt engasjement er en viktig forutsetning i iverksettingen av mange offentlige tiltak og programmer, og ikke minst i dette. Sett fra et bottom-up-perspektiv er det et sentralt poeng å mobilisere et sterkt lokalt engasjement omkring et tiltak. Både for at planleggingen og tilretteleggingen lokalt skal foregå på en effektiv måte og for at tiltaket skal bli forankret i de lokale interesser og verdier. Det jeg legger i engasjement her er hvorvidt mennesker har involvert og interessert seg for prosjektet og gjort et arbeid for at det skulle lykkes.

Næringshagetiltaket krever et visst nivå på det lokale engasjementet. For det første er det viktig for å få initiert og startet opp en lokal planlegging og et forprosjekt. For det andre er det et sentralt kriterium som SIVA legger til grunn for sin utvelgelse av lokaliseringssteder for næringshager. Det vil også være av betydning at et lokalt engasjement vedvarer over tid, for erfaringer har vist at en prosess fram mot å få SIVAs godkjenning for et lokalt næringshageprosjekt kan ta relativt lang tid. Hvilke type grupper eller personer som utviser engasjement rundt tiltaket kan tenkes å ha betydning for hvordan det lokale prosjektet blir utviklet og på SIVAs vurderinger av det. Empirisk undersøkes variabelen ved å se nærmere på lokale aktørers engasjement omkring næringshageprosjektet. Hvem ligger engasjementet hos og hvilken intensitet har det? Har det vært stabilt eller har det variert med tiden? Hvordan vurderer aktørene engasjementet og hvordan har disse forholdene påvirket prosessen? Inn under denne variabelen vil jeg også ta for meg viktige enkeltpersoner. Har enkeltpersoner hatt en

kritisk rolle i gjennomføringsprosessen? Hvem er de, og når i prosessen har de eventuelt hatt en betydning?

3.3.6.2 Lokal kompetanse

Bottom-up-teoretikere (bl.a. Elmore 1980) fremhever viktigheten av lokal ekspertise og kompetanse for at tiltak skal bli godt tilpasset lokale forhold. Nærhet til den virkeligheten tiltaket skal operere innenfor og de utfordringer som ligger der anses som kritisk for at tiltaket skal fungere godt innen den lokale konteksten. Hva slags kompetanse som er nødvendig vil naturlig kunne variere med ulike typer tiltak. Også Sabatier (1986:25) henviser til "*kompetente iverksettere*" som en faktor som må vurderes, men i motsetning til Elmore understreker han sterkt betydningen av hierarkisk integrasjon og lojalitet til sentrale aktører i forbindelse med bruk av denne kompetansen.

Næringshager må bygges på et grunnlag i form av en eksisterende næringsstruktur. I denne strukturen må det være virksomheter som ser seg tjent med å bygge opp et felles miljø og det må være et potensial for videre utvikling (Bjørn og Svendgård 1999:57). For at en næringshage skal bli vellykket og fungere etter intensjonene, blir det fra SIVA ansett som viktig at de som utarbeider prosjektet lokalt har god kunnskap om de mulighetene og behovene som finnes i det lokale næringslivet. Vellykket iverksetting av dette tiltaket kan således tenkes å være avhengig av en slik ekspertise og kompetanse på lokalt nivå.

Kompetanse er et ullent begrep som er vanskelig å definere. Jeg vil her bruke det i betydning den yrkesmessige eller faglige erfaring og bakgrunn som aktører bringer med seg inn i prosessen. Variabelens betydning belyses ved å undersøke hva slags type kompetanse som finnes hos de lokale iverksetterne. Hvordan har dette hatt en betydning i forhold til de to delprosessene og resultatet av dem? I hvilken grad har de lokale aktører en erfaringsbakgrunn og en kompetanse som gir prosjektet en utforming som er tilpasset lokale forhold, samtidig som det oppfyller tiltakets intensjoner?

3.3.6.3 Forhandlinger og tilpasninger

Variabelen tar for seg forhandlings- og tautrekkingsprosesser mellom SIVA og lokale iverksettere. Etablering av ulike typer forhandlingsarenaer eller møtesteder mellom aktører på sentralt og lokalt nivå ansees av blant annet Elmore (1980:611) som en viktig forutsetning for at et tiltak skal oppnå resultater som gagnar lokalmiljøet. Barrett og Fudge (1981:25) hevder iverksetting er en kontinuerlig forhandlingsprosess, det vil si at mål og midler hele tiden utvikles og endres gjennom tautrekkinger og kompromisser mellom sentrale beslutningstakere og iverksettere. En slik prosess av endring og læring skal til slutt føre til at tiltakene blir tilpasset de lokale forhold.

Forhandlinger kan tenkes å bidra til oppnåelse en gjensidig forståelse av hva som ønskes gjennomført og hva som er aktørenes målsetninger med tiltaket. Det kan også antas å bidra til et bedre samarbeidsklima i prosessen, og til at lokale iverksettere ikke føler seg overkjørt fra sentralt hold. Resultatet av slike forhandlingsprosesser kan være kompromisser mellom de ulike aktørene og tilpasninger eller reformuleringer av tiltaket. Det kan dreie seg om både konkret innhold og gjennomføringspraksis. Slike lokale tilpasninger må antas å være en viktig faktor for at en næringshage skal bli levedyktig på sikt og fungere i den lokale konteksten.

Empirisk vil jeg forsøke å undersøke forekomst og frekvens av forhandlingsprosesser og kompromisser mellom SIVA og lokale aktører. Hvordan har SIVAs vilje vært med hensyn til å forhandle med de lokale aktørene? Hva har i så fall blitt resultatet av forhandlinger? Har slike forhandlingsprosesser ført til endringer og tilpasninger i tiltaket?

4. METODE

4.1 INNLEDNING – VALG AV FORSKNINGSDESIGN

Mange hensyn må tas i arbeidet med en hovedoppgave. Man må bestemme seg for et forskningsdesign, velge blant kanskje svært mange relevante kilder og sørge for høy reliabilitet og validitet i forhold til de data som benyttes. I de neste avsnittene vil jeg gjøre rede for de metodologiske avveiningene jeg har foretatt. Jeg starter med å utdype kjennetegnene ved en case-studie og hvorfor dette er min valgte metodiske innfallsvinkel. Så følger en redegjørelse av hvordan innsamlingen av data har foregått, med beskrivelser av arbeidsmetoder og prosedyrer. Deretter vil analysemetodene som har blitt brukt på det innsamlede datamaterialet bli beskrevet. Til slutt vil utfordringer i forbindelse med validitet og reliabilitet bli drøftet.

Et forskningsdesign er betegnelsen på den kombinasjon av framgangsmåter man benytter seg av når man samler inn data (Andersen 1990:113). Prosjektets formål, problemstillingen og prosjektets arbeidsbetingelser er avgjørende for valg av forskningsdesign.

4.2 CASE-STUDIE

Jeg har tidligere i oppgaven fastslått at denne studien er en case-studie. Med tanke på studiens formål og de spørsmål jeg ønsker å få svar på anser jeg dette som en fornuftig studieform og metode. I følge Yin er case-studier relevant å benytte seg av når forskningsformålet er å stille hvordan- og hvorfor-spørsmål om nåtidige hendelser som forskeren har lite eller ingen kontroll over (Yin 1994:9). Prosessen rundt opprettelsen av næringshagen i Lyngdal er av såpass ny dato at den må kunne regnes som en nåtidig hendelse, og det er i stor grad slike forklarende spørsmål som står sentralt i denne studien.

Yin definerer videre et casestudium som en empirisk undersøkelse som a) belyser et fenomen i samtiden innenfor det virkelige livs rammer, b) hvor grensene mellom fenomenet og den sammenhengen det inngår i ikke er innlysende, og c) hvor det er mulig å bruke flere informasjonskilder til å belyse fenomenet (Andersen

1990:122). Hvis det bare inngår én enhet (f.eks én organisasjon) i en casestudie betegnes det som et single case. Denne studien er således et single casestudie og undersøkelsesenheten er Næringshagen i Lyngdal. Det er også en mulighet å utføre en multippel case-studie. Det består av flere single case-studier, utført forskjellige steder under forskjellige betingelser. I mitt tilfelle der det overordnede tema er iverksettingen av næringshageprogrammet kunne dette nok vært interessant. På bakgrunn av oppgavens omfang og den tid som står til rådighet har jeg valgt å konsentrere meg om et case og en iverksettingsprosess, med de svakheter og begrensninger det innebærer. En case-studie dreier seg også i stor grad om det å gå i dybden på ett bestemt fenomen og se det i forhold til en større helhet. I den forbindelse ser jeg det som mer fruktbart å gå nøye inn og beskrive ett tilfelle enn å se på flere tilfeller og kanskje da bare oppnå overflatisk viten.

4.2.1 Generaliseringer ut fra casestudieresultater

Det er ofte et mål at resultater av samfunnsvitenskapelig forskning skal gi grunnlag for generaliseringer. Det vil si å komme fram til generell viten på bakgrunn av de oppnådde resultater. Dette gjelder særlig kvantitative studier. Yin mener at det også ut fra single og multiple case-studier er mulig å generalisere (Yin 1994; Andersen 1990:125). Ut fra en god beskrivelse av studien skal man induktivt kunne slutte seg til mer generell viten. Det dreier seg her om å finne fram til forhold ved de resultater man har funnet som er spesifikt for det case man studerer, og hva som er generelt. Dette kaller han analytisk generalisering.

Mitt hovedformål med studien er ikke å forsøke å generalisere ut fra en studie av en såpass snever og avgrenset prosess. Men noen skjønnsmessige normative betraktninger rundt mine funn vil jeg forsøke meg på. Det kan være nyttig, selv om ikke informasjonen har generell gyldighet i streng vitenskapelig forstand. Studien kan forstås som et bidrag til å kartlegge mekanismene i en type iverksettingsprosess med aktører både fra lokalt og sentralt nivå.

4.3 DATAINNSAMLINGEN - KILDER

Generelt kan man si at det finnes to hovedmetoder for innsamling av data: Kvantitative og kvalitative metoder. Ved bruk av kvantitative metoder opererer man med mange enheter og få variabler. Dette gjør at forskeren får litt kunnskap om mange enheter. Kvalitative metoder baserer seg på få enheter, men til gjengjeld mange variabler. Forskeren oppnår da å få mye kunnskap om et lite antall enheter. Siden dette er en oppgave med én undersøkelsesenhet og relativt mange variabler som skal undersøkes, er det naturlig å benytte seg av kvalitative metoder.

To typer kvalitative metoder er her benyttet for innsamling av data, halvstrukturerte dybdeintervjuer og dokumentanalyse. Jeg mener at skrevne dokumenter og intervjuer med sentrale personer til sammen kan gi et utfyllende bilde av iverksettingsprosessen. Dokumenter gir bakgrunnsinformasjon, informasjon om forskjellige aktørers offisielle målsetninger og spesifiserte faktaopplysninger om prosessens gang. Intervjuer utfyller dette og gir mer personlige og nære beskrivelser av selve prosessen og av holdninger og oppfatninger av det som har skjedd. Dette forutsetter selvsagt at begge kildetypene gjennomgår en kritisk tolkningsprosess der man tar hensyn til kildens opphav og samtidig forsøker å få ut det reelle meningsinnholdet.

Yin hevder at et viktig prinsipp i utførelsen av case-studier er å benytte seg av flere typer datakilder. Dette ser han på som en stor styrke ved case-studier. Han regner ethvert funn eller konklusjon i en case-studie som mye mer overbevisende og nøyaktig hvis det er basert på flere forskjellige kilder av informasjon (Yin 1994:92). Dette kalles datatriangulering. Jeg forsøker å ta hensyn til dette gjennom å basere mine analyser både på intervjudata og data fra forskjellige skriftlige dokumenter.

4.3.1 Det kvalitative forskningsintervju/ informantintervjuer

Det kvalitative forskningsintervju brukes når man er ute etter å få kjennskap til den subjektive opplevelsen av et fenomen. Det vil si hvordan mennesker selv erfarer og opplever dette fenomenet. Kvale (1997:39) skriver at formålet er *”å innhente beskrivelser av intervjupersonens livsverden særlig med hensyn til tolkningen av meningen i de fenomenene som blir beskrevet”*. Et kvalitativt forskningsintervju kan

sies å være et åpent intervju i den forstand at målet ikke er å styre intervjupersonens svar, men å vise åpenhet overfor nye og uventede fenomener og å unngå ferdig oppsatte kategorier og skjemaer. Det kan sees i motsetning til det kvantitative intervju som bruker et stramt strukturert spørreskjema.

En type kvalitativt intervju er det såkalte semistrukturerte eller halvstrukturerte intervju. Det halvstrukturerte intervju er delvis strukturert ved at man i forveien har formulert hovedformålet med undersøkelsen. Det vil si at intervjuet fokuserer på bestemte temaer og det er utarbeidet en intervjuguide med formulerte spørsmålsstillinger. Man er dog ikke bundet til kun å holde seg til disse spørsmålene og man kan utdype dem og stille uforberedte spørsmål. Ved bruk av en slik type intervjueteknikk har man ofte en viss teoretisk og praktisk viten om de fenomener man studerer, men man er likevel åpen for overfor nye synsvinkler og informasjon som den intervjuede eventuelt kan komme med (Andersen 1990:143). Når man intervjuer personer med spesielle sakkunnskaper kan det være nyttig å bruke et slikt relativt uformelt opplegg. Da vil informanten få mulighet for å komme inn på synspunkter og tema som en ikke ville tenkt på å ta med i f.eks. et strukturert intervjukskjema med faste svaralternativer. Dette vil være spesielt viktig når man skal studere relativt ukjente fenomener, for eksempel forhold tidlig i en iverksettingsfase. En annen fordel med halvstrukturerte intervjuer er at man kan få relativt mange opplysninger om et tema fra forholdsvis få personer. Man vil også ha mulighet for å gå ”dypere” inn på hvert enkelt spørsmål.

4.3.2 Praktisk framgangsmåte ved intervjuer

Utvalget av personer til informantintervjuer ble gjort på bakgrunn av innledende samtaler med personer i næringshagen og SIVA. De ble plukket ut på bakgrunn av deres nærhet til prosjektet og grad av involvering i prosessen. Alle hadde i forskjellig grad vært deltakere og aktører i arbeidet rundt opprettelsen av næringshagen og jeg antok derfor at de kunne komme med interessante og innsiktsfulle opplysninger. Mitt ønske var at informantene skulle bidra med synspunkter og egne tolkninger av prosessen, og det var derfor av betydning at informantene hadde en god kjennskap til den. Jeg forsøkte å oppnå en miks av personer fra de forskjellige hovedaktørene. Det

resulterte i to representanter fra kommunen, en fra fylkeskommunen, to fra det private næringsliv, fire fra SIVA-systemet, en ekstern innleid konsulent samt den tidligere lederen i næringshagen. I tillegg til dette hadde jeg en samtale med næringssjefen i Lyngdal kommune der jeg fikk en god del dokumenter og rapporter om arbeidet i den første fasen.

Informantene ble kontaktet per e-post og telefon, og alle var positive til å delta. De fleste av intervjuene ble foretatt i mars-april 2004. Jeg utarbeidet en intervjuguide med oppsatte temaområder og en del spørsmål knyttet til hvert tema. Disse ble forsøkt gjort så åpne som mulig for ikke å styre intervjuet for mye. Jeg hadde en egen versjon av intervjuguiden der jeg hadde med en del ekstraspørsmål knyttet til de ulike temaene og utdypende forklaringer av enkelte av spørsmålene. Disse ble brukt i varierende grad, alt etter hvor mye informanten snakket. Jeg stilte også ofte en rekke oppfølgingsspørsmål dersom jeg følte at noe ble uklart eller når informanten beveget seg mye utenfor tema. I tillegg til dette stilte jeg også noen uforberedte spørsmål som jeg fant interessante i øyeblikket. Temaer og konkrete spørsmål ble utformet ut fra det som syntes relevant ut fra problemstillingen, den analytiske modellen og gjennomgangen av skriftlige dokumenter. Intervjuguiden var utformet litt forskjellig for de ulike hovedgruppene av aktører. Dette var fordi ikke alle tema eller spørsmål passet til den enkeltes deltakelse i prosessen. Hensikten med intervjuguiden var å legge opp til en samtaleform som oppmuntret den intervjuede til refleksjon over den prosessen som intervjuet omhandlet. Intervjuene avdekket både fakta og mer subjektive meningsyttringer og holdninger. Det var riktignok en del forskjeller med hensyn til hvor mye de fortalte og hva de la vekt på. Jeg opplevde likevel alle informantene som positive i intervjusituasjonen og hadde følelse av at de svarte ærlig og samvittighetsfullt på mine spørsmål. Alle intervjuene bortsett fra ett ble foretatt på de respektives kontorer eller møterom. De varte fra ca. 40 til 100 minutter.

Intervjuene ble tatt opp på lydbånd og deretter transkribert og sendt tilbake til informanten for eventuelle rettelser og for å få en godkjenning for at de kunne stå inne for det som ble skrevet. De ble alle godkjent med noen mindre rettelser og korrigeringer for faktafeil og lignende. Jeg forsikret alle om at de ville bli anonymisert. Det var riktignok ingen som direkte ba om dette, men noen av informantene ønsket

derimot ikke å bli direkte sitert på en del uttalelser. For at alle skulle føle at de kunne snakke fritt ble alle lovet anonymitet. Når jeg tar med sitater i analysekapittelet vil det derfor bare bli referert til intervjunummeret.

4.3.3 Dokumenter

Den andre hovedgruppen av kilder er som nevnt dokumenter og andre typer skriftlig materiale. I den innledende fasen var jeg i kontakt med både SIVA og enkelte av initiativtakerne på lokalplan. Jeg fikk da en del dokumenter og rapporter samt tips om annen aktuell litteratur. I tillegg fikk jeg tak i en rekke offentlige dokumenter som beskrev næringshageprogrammet og bakgrunnen og målsetningene for det. De dokumentene jeg fikk utlevert i denne innledende fasen var av relativt generell karakter, men de var nødvendige for å få en oversikt over og innsikt i det aktuelle temaet. Etter hvert hentet jeg inn dokumenter som mer spesifikt omhandlet prosessen i Lyngdal og hvordan denne ble organisert og utført. Fra kommunen fikk jeg blant annet tilgang til en rekke kommunestyre- og formannskapsvedtak, møtereferater og prosjektplaner. Fra andre aktører fikk jeg ulike prosjektplaner, forretningsplaner, møtereferater og prosessnotater. Disse ble benyttet både i forarbeidet til og planleggingen av intervjuene og som utfyllende data i analysen. Dokumenter kan gi viktig og sentral informasjon som man ikke får med i et intervju. Yin skriver: ”... *documents not only provide a rich source of information but also tend to capture the key aspects of the implementation process: decisions, meetings, publicly stated priorities or positions, or other public actions*” (Yin 1982:47).

4.4 ANALYSEMETODER

Det å analysere og fortolke et kvalitativt materiale er en relativt krevende prosess. Jeg har i teorikapittelet utarbeidet en variabelmodell med hensyn til å undersøke en iverksettingsprosess der man har aktører fra privat og offentlig sektor og fra sentralt og lokalt nivå. Modellen er ikke ment å skulle være en kausalmodell i streng vitenskapelig forstand. Den er mer et oppsett over sannsynlige påvirkningsvariabler i en slik iverksettingsprosess som er oppgavens tema. Modellen er et hjelpemiddel for å strukturere og kategorisere det relativt omfattende empiriske materialet jeg har.

Oppgavens hovedmål er å undersøke disse ulike variablenes påvirkningsgrad og viktighet for prosessen og det endelige resultatet av den. Gjennom å analysere de enkelte variablenes betydning, på bakgrunn av det empiriske materialet, håper jeg å kunne svare på de spørsmål som hovedproblemstillingen og de underliggende empiriske spørsmålene stiller. Andersen (1990:24) skriver at uten slike forenklinger av virkeligheten som teorier og modeller gir oss, ville analyser forekomme oss alt for komplekse, overveldende og flytende.

En analyse av intervjuer er ikke noen enkel jobb. Det er mange forbehold å ta og det er lett å ty til snarveier. Intervjuer må tolkes ut fra informantenes erfaringsverden og plassering i prosessen. En person fra SIVA og en person fra de lokale aktørene kan naturlig nok ha helt ulik oppfatning av samme hendelse eller sak. Man må derfor stadig huske på at informantene er preget av den kontekst og situasjon de er i, og alle uttalelser bør betraktes med et kritisk øye. Intervjumaterialet ble delvis analysert og fortolket underveis. Etter at intervjuprosessen var over forsøkte jeg på en mer systematisk måte å finne sammenhenger og mønstre i de beskrivelser og meningsytringer som jeg hadde skrevet ut fra lydbåndopptakene.

Dokumenter må også leses med et kritisk blikk og må ikke aksepteres som bokstavelige beretninger av det som har foregått, eller som objektive sannheter (Yin 1994:81). De kan bidra til å verifisere og styrke troverdigheten til opplysninger som fremkommer i intervjuer. Det som er viktig å huske på, er at skriftlige dokumenter som rapporter, notater, referater og lignende har blitt skrevet med en hensikt. De kan være skrevet for å påvirke, for å oppnå noe, eller for å rettferdiggjøre en handling. De kan være selektive og ensidige, og de inneholder ofte bare én side av en sak eller en prosess. Slike ting er viktig å ha i mente når man går gjennom og tolker dokumenter. Tolkningen av datamaterialet er basert på min egen forståelsesramme og erfaringsbakgrunn og på oppgavens teoretiske fundament, det vil si de ulike teoriene om iverksetting. De anvendte teoretiske perspektivene og den analytiske modellen er verktøy for å tolke og forstå. De hjelper til med å bringe struktur og orden inn i noe som ellers hadde fortonet seg som relativt kaotisk.

4.5 VALIDITET OG RELIABILITET

4.5.1 Validitet: Datas relevans og gyldighet

Validitet er betegnelse for datas relevans i forhold til besvarelsen av problemstillingen (Hellevik 1999:183). Validiteten avhenger av hva som er målt, og om dette er de egenskaper problemstillingen gjelder. Det vil si i hvilken grad man måler det man faktisk hadde til hensikt å måle. Validiteten inneholder også begrepet ”gyldighet”. Gyldigheten sier noe om den generelle overensstemmelse mellom vårt teoretiske og empiriske begrepsplan (Andersen 1990: 82).

Hvordan har jeg så sørget for å sikre høy validitet i denne oppgaven? Jeg har for det første forsøkt å være systematisk så langt det lar seg gjøre for å få fram data som er mest mulig relevant for problemstillingen, blant annet gjennom arbeidet med intervju spørsmålene og dokumentene. De data jeg har basert meg på gir dermed ikke nødvendigvis fullstendig oversikt over absolutt alle relevante aspekter ved problemstillingen, men jeg antar at jeg hatt fått med meg det viktigste. For det andre har jeg forsøkt å oppnå en datatriangulering, som jeg har vært inne på ovenfor. Jeg har brukt data fra forskjellige typer kilder i mitt analysearbeid, det vil her si intervjudata og data fra de ulike skriftlige dokumentene. Til en viss grad har jeg også benyttet meg av såkalt teoretisk triangulering (Svensson og Starrin 1996:218). Det innebærer at man anvender ulike teoretiske utgangspunkter og nærmer seg data med flere ulike perspektiver i bakhodet. Begge disse typene triangulering regnes som måter å fremme validiteten i en undersøkelse på.

4.5.2 Reliabilitet: Datas pålitelighet

Reliabiliteten bestemmes derimot av hvordan datamaterialet er samlet inn og sikter til nøyaktigheten i de operasjonene som er utført (Hellevik 1999:183). Det går på hvor sikkert man måler det man faktisk måler, uansett hva man hadde til hensikt å måle. Og i hvor høy grad en målemetode påvirkes av tilfeldigheter (Andersen 1990:83).

I analyseprosessen har jeg, som redegjort ovenfor, benyttet meg av ulike typer kildemateriale. Jeg vil anta at jeg gjennom sammenlikningen av opplysningene fra de ulike kildene har sørget for at den benyttede empirien er mest mulig pålitelig. Jeg har

også forsøkt å være så nøyaktig og objektiv som mulig i tolkningen av primær- og sekundærkilder. Et annet element når det gjelder reliabilitet er etterprøvbarehet. Dette har blitt forsøkt ivarettatt blant annet gjennom å ta opp alle intervjuene på lydbånd. I tillegg er de aller fleste skriftlige dokumentene jeg har benyttet offentlig tilgjengelige. Dette muliggjør gjentakelse og etterprøving av oppgavens empiriske og analytiske del, og det må anses å styrke reliabiliteten til oppgaven og dens resultater. Hele intervjuprosessen har også blitt løpende dokumentert gjennom en systematisk oversikt over kilder, avtaler og korrespondanse.

Når det gjelder intervjuer er det i denne forbindelse en del utfordringer og kilder til unøyaktigheter man må være bevisst på. Et problem er at intervjuene er av retrospektiv art, det vil si at de ser tilbake på noe som har hendt. Det kan da være vanskelig for informantene å huske detaljer og nøyaktig når ting skjedde. Feilsvar i forbindelse med slike hukommelsesspørsmål er forsøkt redusert gjennom å sette spørsmålene relativt kronologisk etter hverandre i intervjuguiden. Det vil også kunne skje at informantene forsøker å legitimere sine egne handlinger i ettertid. Andre utfordringer er informanter som vil gjøre inntrykk på den som spør, informanter som svarer feil med vilje og informanter som svarer for en gruppe individer i stedet for å tilkjenne sin personlige mening. For å redusere slike feilkilder er det derfor viktig å koble intervjuene opp mot hverandre og mot andre kilder. Triangulering vil således i slike situasjoner være et viktig hjelpemiddel for å kontrollere utsagn.

5. ANALYSEDEL

5.1 INNLEDNING

En lokal realisering og iverksetting av en statlig utviklet politikk er utvilsomt en prosess som har mange sider ved seg. Det som på overflaten kan synes som en relativt oversiktlig og grei prosess, blir ved nærmere undersøkelse endret til en kompleks og omfattende prosess. Det kan være nødvendig å gå nøye inn i detaljer for å forstå hva som har skjedd og hvorfor det har skjedd på en spesiell måte. Formålet med analysen er både å beskrive den lokale gjennomføringen av næringshageprogrammet i Lyngdal og å forklare og fortolke hvordan trekk ved gjennomføringen har hatt betydning for resultatene. En slik analyse vil nødvendigvis medføre en forenkling, der noen aspekter av prosessen blir trukket mer fram enn andre. Kapittelet starter med en nærmere konkretisering av oppgavens avhengige variabel sett i lys av innsamlet empiri. Den egentlige analysen av prosessen følger deretter. Her vil jeg gå igjennom de forskjellige faktorene som ble beskrevet i teorikapittelet, og som ble antatt å ha en betydning i forhold til prosessens gang og prosessens resultater. Så følger et avsnitt med konklusjon og oppsummering av analysen, der jeg vil forsøke å svare på de hovedspørsmål jeg stilte i kapittel to. Til slutt i kapittelet vil jeg foreta en kort drøftelse av de teoretiske bidragene og se nærmere på deres fruktbarhet og anvendbarhet i et tilfelle slik som dette.

5.2 DEN AVHENGIGE VARIABELEN – PROSESSENS RESULTAT

Den avhengige variabelen i denne oppgaven er resultatene av iverksettingsprosessens to hovedfaser. I teorikapittelet ble resultatet av prosessen definert som vellykket dersom næringshagen har blitt opprettet og er operativt fungerende. Jeg vil her kort vurdere resultatene på bakgrunn av de empiriske data.

5.2.1 Resultat av første delprosess

Resultatet av prosessen ble en avslutning av samarbeidet mellom SIVA og de lokale initiativtakerne. SIVA trakk seg ut og ga i januar 2001 beskjed til lokale initiativtakere

om at man ikke ville satse på Lyngdal som lokaliseringssted for en næringshage. Det planlagte næringshageprosjektet ble ikke godkjent for videre SIVA-engasjement, og prosjektet oppnådde dermed ikke næringshagestatus fra SIVA. Prosessen kan sies å ha vært et mislykket forsøk på å utarbeide et lokalt grunnlag for en fungerende næringshage. Utfallet av den første delprosessen kan derfor karakteriseres som ikke vellykket.

5.2.2 Resultat av siste delprosess

Det nye og endrede lokale næringshageprosjektet ble godkjent av SIVA i mai 2001. Næringshageselskapet ble stiftet i juni samme år, og 18. oktober 2002 var det klart for offisiell åpning, nesten fire og et halvt år etter at planleggingen begynte.

Resultatet på dette tidspunktet må betegnes som vellykket både ut i fra det man kan forvente på et såpass tidlig stadie i en næringshages utvikling og ut fra tiltakets mer operative mål. De fysiske rammebetingelsene er realisert, lokaliseringen er på plass, lokalene er så godt som fylt opp av bedrifter, den finansielle situasjonen er i orden og man har ansatt en daglig leder som arbeider for å utvikle hagen og miljøet der. Tiltaket betegnes som godt tilpasset de lokale forholdene og de muligheter som ligger der for videre utvikling. Dette bekreftes av en rekke uttalelser fra sentrale informanter, men samtidig er de raske med å si at alle mål enda ikke er oppnådd. En aktør sier: *”Lygna Næringshage er ikke i mål, i den forstand at det er flere mål som skal oppnås over tid, men alt kan ikke skje på en gang. Slik som situasjonen er per dags dato så vil jeg si at i hovedsak så har en nådd de målene som skal nås på dette tidspunkt. Man har fått etablert en næringshage, i moderne attraktive lokaler og fått fylt opp næringshagen med bedrifter som i prinsippet faller inn under profilen. [...] Det som gjenstår å se og som de neste par årene vil vise, det er om næringshagen klarer å skape en innovativ arena. Klarer man å skape samhandling mellom aktørene som gir faglig vekst og knoppskyting? Det er vet vi først om en to- tre år.”* (Intervju 7). På bakgrunn av hvordan jeg har definert den avhengige variabelen vil jeg karakterisere resultatet av den siste prosessen som vellykket. Det var en fungerende samarbeidsprosess, som førte til SIVAs godkjennelse av det lokale prosjektet, og til slutt til opprettelse av næringshagen i Lyngdal. Når det gjelder de mer langsiktige

målene som omhandler samhandlingen bedriftene seg i mellom, innovasjon og utvikling av miljøet, så er dette ting som forventes å vokse fram etter hvert og som jeg som tidligere nevnt ikke har mulighet til å undersøke i denne oppgaven.

5.3 DE UAVHENGIGE VARIABLENE

Det er trekk ved disse variablene eller faktorene som forventes å bidra til å forklare resultatene av de to fasene samt til å forstå prosessen som helhet. Jeg har tidligere framhevet at jeg anser det som fruktbart å studere denne iverksettingen både ut fra top-down perspektivet og bottom-up perspektivet. Modellen jeg har presentert er et forsøk på å koble sammen bidrag fra ulike iverksettingsteorier til en enhetlig modell som kan anvendes for å forklare en slik prosess som er oppgavens tema.

Som vist i kapittel tre har jeg valgt å dele variablene inn i to kategorier, top-down-variabler og bottom-up-variabler. Analysen av den innsamlede empirien vil bli strukturert og behandlet i henhold til disse hovedkategoriene, og variablene blir presentert i samme rekkefølge som i teorikapittelet. Analysen som følger er lagt opp slik at jeg tar for meg faktor for faktor. Først foretar jeg en beskrivelse av trekk ved faktoren basert på innsamlet empiri. Deretter vurderer jeg faktorenes innvirkning og betydning på prosessen i de to fasene og på resultatene av disse. De ulike faktorenes betydning vil bli analysert ut fra sentrale aktørers uttalelser, dokumenter og mine egne vurderinger. Jeg vil forsøke å se prosessen både fra lokalt hold og fra sentralt hold. Synspunkter og meninger fra begge sider vil derfor bli trukket inn. Dette er en utpreget empirisk analyse, men teoretiske tanker vil bli trukket inn enkelte steder.

5.4 TREKK VED IVERKSETTINGSSENHETENE

5.4.1 Lokale aktører

Iverksettingsprosessens første fase var preget av et stort antall ulike aktører på det lokale nivå. Disse kom både fra offentlig og privat sektor. I april 1998 opprettet kommunen en uformell arbeidsgruppe bestående av ordføreren, næringssjefen og en representant fra administrasjonen (Lyngdal kommune 11.06.98). Disse drev fram og ledet det innledende arbeidet. Den videre planleggingen ble organisert ved at man

etablerte en styringsgruppe og en referansegruppe som skulle arbeide med å utvikle et forprosjekt for næringshagen. En rekke representanter fra det lokale og regionale næringslivet, og fra offentlige organer og organisasjonsliv, ble medlemmer i disse gruppene. Disse ble forespurt av arbeidsgruppen om å delta og ble utvalgt på bakgrunn av deres kompetanse og brede nettverk (Intervju 9). Lederen av styringsgruppen ledet arbeidet, og i den første perioden var dette ordføreren i Lyngdal. Styringsgruppas oppgave var å være et kreativt torg hvor innspill, ideer og forslag skulle skapes og diskuteres (Lyngdal kommune 24.04.98). I startfasen trakk man også inn spesialkompetanse fra Agderforskning, for å få utarbeidet en rapport om grunnlaget for å etablere en næringshage i regionen. Dette nettverket av lokale aktører kan ikke sies å ha utgjort noen enhetlig og hierarkisk organisasjon. De var løst knyttet sammen i forskjellige grupper som på ulike måter arbeidet med planleggingen av prosjektet.

I den siste fasen ble det etter påtrykk fra SIVA noen endringer blant de lokale aktørene og organiseringen av arbeidet. Alle de tidligere arbeidsgruppene ble avviklet, og det ble satt sammen en ny arbeidsgruppe der offentlige aktører ble skiftet ut med aktører fra det private næringsliv. Gruppen var liten og jobbet svært intensivt over en kort periode. I spissen satt en meget engasjert lokal bedriftsleder og en ekstern konsulent som ble leid inn av SIVA. Denne konsulenten skulle fungere som en prosessveileder og være et bindeledd mellom SIVA og lokale aktører.

5.4.2 Sentral aktør - SIVA

SIVA er en ledelsesorganisasjon og har en relativt flat struktur bestående av fire ledelsesområder: Innovasjon, eiendom, venture og internasjonalt. Lederen for innovasjonsavdelingen er hovedansvarlig for næringshageprogrammet. SIVAs samarbeid med lokale næringshagesatsninger starter med at man svarer på innkommende henvendelser og tar kontakt med lokale initiativtakere. Deretter blir det arrangert informasjonsmøter og oppfølgingsmøter. Framdrift og utvikling i den lokale prosessen er så bestemmende for om man fra SIVAs side bestemmer seg for å gå videre i samarbeidet (Intervju 3). De opererer med en arbeidsmodell der man er to personer på hvert prosjekt, slik at man ikke er alene om å gjøre de vurderingene man står overfor underveis. (Intervju 8). I praksis har det likevel som oftest vært en person

som er ansvarlig for oppfølgingen. Arbeidet med de ulike prosjektene er ganske fritt lagt opp, men SIVA ønsker at deres medarbeidere skal oppfattes som partnere av de lokale aktørene. De forutsettes derfor å delta aktivt i den lokale prosessen. På spørsmål om man ble kontrollert ovenfra i sitt arbeid med de lokale initiativene sier en SIVA-medarbeider: *”Nei, jeg vil si at vi hadde relativt frie tøyler. På en slik måte at vi hadde et konsept som var rimelig godt beskrevet. Vi skulle da jobbe ut fra det konseptet, men med nødvendige lokale tilpasninger”*(Intervju 8). Mer utdypende om hvordan samarbeidet fungerte i vårt case vil bli belyst i avsnitt 5.8.

I en følgeevaluering av næringshageprogrammet, utført av Nord-Trøndelagsforskning, skriver forfatterne at hvilke personer som arbeider med de forskjellige næringshageprosjektene virker noe tilfeldig og blir ”fordelt” etter hvem som har kapasitet og anledning (Lysø m.fl. 2000:18). I perioder har SIVA fått inn svært mange henvendelser om næringshageprosjekter og dette har ført til problemer med å behandle dem raskt⁹.

5.4.3 Trekk ved aktører – Påvirkning på prosess og resultat

Det mest innlysende trekket ved den lokale ”iverksettingsenheten” i den første fasen, er antallet aktører som var involvert. Man var fra kommunalt hold tydeligvis svært opptatt av å få med seg flest mulig ”vel ansette” og viktige personer i dette prosjektet. Dette store antallet av aktører, sammen med det faktum at de var fra både forskjellige offentlige instanser og fra det private næringslivet, gjorde at situasjonen til en viss grad ble uoversiktlig. Enkelte informanter påpeker at dette bidro til liten effektivitet i planleggingen i denne fasen. Organiseringen av arbeidet ga få muligheter til kjappe avgjørelser og raske beslutninger. Men kommunen ønsket at arbeidet skulle gjøres grundig og være gjennomtenkt, og man ønsket å få innspill og ideer til prosjektet fra flest mulig. På den annen side oppnådde man, gjennom måten planleggingen ble organisert på, et bredt engasjement og en stor lokal og regional oppmerksomhet rundt prosjektet. Et annet trekk ved de lokale aktørene i denne fasen, er at de var relativt lite

⁹ I følgeevalueringen kan man lese: “Etter hvert som prosjektmengden har økt har belastningen på den enkelte medarbeider økt, og det har av den grunn oppstått tidsklemmer” (Lysø m.fl. 2000:19). En informant bekrefter også at SIVA ofte har brukt altfor lang tid på behandlingen av prosjekter og at dette kan ha gjort lokale initiativtakere frustrerte (Intervju 10).

hierarkisk organisert. Aktørene var ikke knyttet sammen i en stramt oppbygd iverksettingsenhet, det var mer en flat og ”åpen organisasjon” der mange likestilte aktører samarbeidet i flere grupper. Det ser ikke ut til at ledelsesrollen var særlig sterkt definert eller formelt fastsatt, men det er tydelig at kommunen hadde en tung hånd på rattet. Disse forholdene kan, for enkelte aktører, ha ført til usikkerhet om hvem som ledet det lokale prosjektet, og hvor ansvaret lå. SIVA-aktører antyder at man i perioder hadde problemer med å se hvilke aktører som egentlig ledet det lokale arbeidet, og man opplevde at det var et uklart forhold mellom kommunen og næringsrådet. Organiseringen ser også ut til å ha ført til visse koordineringsproblemer, med hensyn antallet aktører og deres ulike ønsker og mål for satsningen.

Det lokale arbeidet ble organisert på en helt annen måte i den siste fasen. Ansvaret for å føre prosessen videre lå nå i hendene på en enkelt arbeidsgruppe. Det var få aktører involvert og de tilhørte alle samme sektor – næringslivet. Det var nå ingen usikkerhet om hvem som ledet arbeidet, og en så liten gruppe medførte få koordineringsproblemer på lokalt hold. Gruppen ble koblet tett opp mot SIVA gjennom prosesskonsulenten. Den lå ikke direkte og hierarkisk inn under SIVA, men organiseringen kan i større grad betegnes ved at SIVA hadde en ”lokal iverksettingsenhet”. Forskjellene i lokal organisering mellom de to fasene hadde betydning for hvordan kommunikasjonen mot SIVA fungerte, og for utvikling av prosjektets målsetninger. Dette blir nærmere kommentert i de kommende avsnitt.

SIVA som organisasjon har som nevnt en relativt flat struktur og liten grad av formelle autoritetslinjer. Med hensyn til organiseringen av arbeidet med næringshagene så står den enkelte medarbeider nokså fritt. Overordnet styring og formelle retningslinjer for dette arbeidet ser ut til å være lite institusjonalisert. Dette innebærer at den enkelte medarbeider kan legge opp arbeidet med lokale næringshageinitiativ ut fra ulike strategier og metoder. Det at det i praksis er én person fra SIVAs side som er ansvarlig for et næringshageprosjekt, gjør at en lokal gjennomføring på mange måter er avhengig av at denne personen oppnår en god kommunikasjon og et godt samarbeid med de lokale aktører. I hvilken grad SIVA lokalt blir oppfattet som en partner vil være avhengig av om dette blir oppnådd. Som vi skal se i senere avsnitt, varierte dette mellom de to fasene

SIVA har i perioder hatt ressurs- og kapasitetsproblemer i forbindelse med behandling av og arbeid med næringshageprosjektene. Det er mye som tyder på at disse kapasitetsproblemene bidro til at Lyngdalsprosessens første fase dro ut i tid. I et møte med lokale aktører i juni 2000 trakk SIVA fram at behandlingstiden på prosjektet var avhengig av kapasiteten, og at den var dårlig på det tidspunktet (Prosessnotat).

Det er vanskelig, ut fra de data jeg har, å sette fingeren på noen helt klar direkte påvirkning elementer fra denne faktoren har hatt på prosessen og resultatet. På bakgrunn av beskrivelsen jeg her har gjort, mener jeg faktoren kan betraktes som en ”bakenforliggende variabel”. Den påvirker andre faktorer og ser ut til å bare ha en indirekte betydning på resultatene av prosessen. Faktoren har blant annet åpenbart betydning for kommunikasjon og samarbeidsforhold, utarbeidelsen av lokale målsetninger og for framvekst av lokalt engasjement i prosjektet.

5.5 TILTAKETS MÅLSETNINGER OG INNHOLD – SENTRALT OG LOKALT

”Mange vet ikke hva en næringshage er for noe, det er kanskje ikke så lett heller, det er jo et ganske åpent konsept...” (Intervju 3).

Jeg vil her først vurdere SIVAs målsetninger slik de blir framlagt i sentrale strategidokumenter og fra SIVA-informanter. Deretter beskriver jeg de lokale målsetningene og visjonene for tiltaket i de to fasene. Dette vil gi informasjon om hvordan SIVAs målsetninger og hensikter med tiltaket ble oppfattet og forstått på lokalt nivå. Til sist ser jeg på hvordan sentrale målsetninger hadde betydning for lokal planlegging og utforming av prosjektet, og hvordan disse forholdene påvirket resultatene.

5.5.1 SIVAs målsetninger og hensikter med næringshageprogrammet

Inn under begrepet målsetninger legger jeg ikke bare de overordnede samfunnsmessige målsetningene, men også de mer spesifikke rammer og krav som stilles til lokale gjennomføringer av næringshagekonseptet. De sentrale hovedmålsetninger fra SIVAs side ble presentert i avsnitt 2.3.2. Et hovedmål er at programmet skal bidra til å hjelpe

fram sterke og på sikt selvgående verdiskapnings- og innovasjonsmiljøer i distrikter og på steder som dette ellers ikke ville vært mulig. I en SIVA-rapport sies det:

”Næringsshagen skal være et utviklingsrom som gir mennesker med ideer og engasjement muligheter til å utvikle sitt potensiale, og derigjennom bidra til verdiskapning i sitt lokalsamfunn” (Svendgård 2000:3). Man ønsker også at tiltaket skal bidra til å oppnå bredere samfunnsmessige målsetninger, slik som å skape lokal vekst både i antall sysselsatte og i antall bedrifter, og at tiltaket skal bidra til å gi en ny giv i lokalmiljøer som opplever stagnasjon. En videre gjennomgang av de viktigste dokumentene der programmets målsetninger og innhold blir beskrevet gir blant annet disse stikkordene: Samlokalisering av små kunnskapsintensive virksomheter, skape et utviklingsmiljø, rekruttering av kompetanse tilbake til distriktene, fjernundervisning og fjernarbeid, nettverksbygging blant bedrifter, tilby en moderne IKT-infrastruktur og skape grobunn for innovative virksomheter (St.prp nr.1 (1998-1999); Bjøru og Svendgård 1999; Aslesen m.fl. 2000). En del av målsetningene forutsettes ikke å bli oppnådd umiddelbart etter en opprettelse, men er noe som skal utvikles over tid. Det gjelder spesielt de som går på å utvikle et kreativt innovasjons- og nyskapsmiljø.

Målsetningene slik de blir framlagt i disse dokumentene kan karakteriseres som brede, både med hensyn til ønskede samfunnsmessige virkninger og til selve innholdet i konseptet. De framstår som relativt lite konkrete og spesifiserte, spesielt med henblikk på den praktiske lokale gjennomføringen. Det blir i liten grad utdypet hvilke konkrete krav og retningslinjer man har til hensikt å følge med tanke på godkjenning av lokale prosjekter. Hvem som bør lede lokal planlegging, hvilken form arbeidet bør ha og når eller hvordan SIVA skal delta i dette arbeidet, kommer heller ikke klart fram slik jeg ser det. Dette kan ha sammenheng med at dette er et program som er relativt nytt, og som på det tidspunkt dokumentene ble skrevet ikke hadde vært i virksomhet særlig lenge. Bjøru og Svendgård (1999:57) sier: *”Vi tror ikke det er mulig å presentere en rigid modell i utgangspunktet. Og en av de viktigste utfordringene blir å høste praktiske erfaringer for å utvikle modellen videre”*. Flere informanter påpeker at SIVA bevisst har lagt seg på en linje med relativt brede og lite spesifiserte målsetninger. Dette blir begrunnet både ut fra de store forskjellene i landet, og de

lokale tilpasninger av tiltaket som derfor er nødvendige, og ut fra at konseptet er nytt og trenger tid for å kunne rendyrkes og ”forbedres” (Intervju 8, 10, 11).

Med hensyn til retningslinjer og krav til lokale prosjekter, hevder flere informanter at et aktivt privat bedriftsmiljø bak de lokale initiativ er meget viktig (Intervju 3,8). Hvor stort eller lite dette miljøet bør være avhenger av forholdene på stedet. Når tiden kommer til at selskapet skal etableres har man et absolutt krav om privat aksjemajoritet i dette selskapet. I tillegg opererer man også med en rekke uformelle kriterier. Blant annet må man se et tydelig bedriftsgrunnlag og et utviklingspotensial i næringslivet på stedet. Det lokale arbeidet bør ledes av kompetente mennesker med gjennomføringsevne og stå-på vilje.

Siden næringshagene har vært et helt nytt næringspolitisk konsept, har SIVA i stor grad ”tilpasset kartet til terrenget” etter hvert som man har høstet praktisk erfaring fra arbeidet. En informant påpeker at man på mange måter har sett på iverksettingen av næringshageprogrammet som en læringsprosess, der det har vært tillatt å prøve og feile for å komme fram til et bra resultat (Intervju 10). Tilpasninger og justeringer har blitt nødvendige etter hvert, og mer konkrete retningslinjer har blitt utarbeidet på bakgrunn av erfaringer fra de første prosjektene¹⁰. Noen av de opprinnelige elementene ved tiltaket har blitt lagt litt til side og andre blitt trukket fram som viktigere (Intervju 10). Blant annet er kravet om at initiativet til lokale prosjekter må ha sitt utspring i det private næringslivet noe man etter hvert har blitt mye klarere på. Det ble ikke så sterkt fokusert i starten av programmet (Intervju 11).

Et hovedinntrykk ut fra en gjennomgang av det empiriske materialet er at SIVA har hatt relativt uklare målsetninger med tiltaket. Det synes klart at målsetningene har vært lite spesifiserte, og til en stor grad vært åpne for ulike tolkninger og forståelser. Både med tanke på det innholdsmessige og med tanke på lokal organisering og gjennomføring. Spesielt synes det som spesifiserte prosedyrer for lokal gjennomføring har vært nokså fraværende, i hvert fall i startfasen.

¹⁰ Våren 1999 utviklet SIVA blant annet en omfattende modell for etablering av næringshager (www.nhnett.net). Denne ble tatt i bruk som veiledning for lokale initiativtakere i forbindelse med utvikling av lokale prosjekter.

5.5.2 Lokale målsetninger og ønsket innhold – første fase

Lyngdal kommune startet i mars 1998 opp et arbeid omkring regional næringsutvikling som etter hvert ble til en prosess for å få etablert en næringshage i kommunen. Beskrivelser og målsetninger for dette prosjektet ble utarbeidet, og finnes i en rekke kommunale dokumenter. I et brev til kommunalministeren datert 23. mars 1998, inviterer Lyngdal kommune departementet til et samarbeid med tanke på å opprette det man kaller et *”regionalt kompetansesenter med vekt på informasjonsteknologi”*. Man var blitt gjort kjent med at regjeringen ønsket å etablere ett til to slike sentra i hvert fylke. Forespørselen ble i hovedsak begrunnet ut fra et ønske om å motvirke stagnasjonen i befolkningsveksten, og de sterke sentraliseringstendensene mot Kristiansands- og Stavangeregionen (Lyngdal kommune 23.03.98). Gjennom kontakten med KRD ble man oppmerksomme på SIVAs nye næringshageprogram, og i senere dokumenter ser man at arbeidet blir konsentrert om dette. Et viktig poeng er at man startet det lokale arbeidet på et tidspunkt da næringshagekonseptet var i startfasen hos SIVA og ikke fullstendig utviklet. Den lokale arbeidsgruppen forholdt seg helt i starten kun til en foreløpig beskrivelse av konseptet. Senere fikk man mer utdypende beskrivelser av tiltaket fra SIVA. Tidlig i prosessen forsøkte man å koble næringshageprosjektet til Nærings- og Handelsdepartementets næringsrettede IT-plan *”Norge – en utkant i forkant 1998-2001”*. Arbeidsgruppen mente at forprosjektet burde forsøke å integrere aktuelle deler av de tiltak som lå i denne planen med de ”føringer” som lå i næringshageprosjektet til SIVA. Dette var blant annet en av grunnene for at det innholdsmessige fokuset ble lagt på IKT-relaterte næringer.

I den første konkrete målsetningen blir det lokale prosjektet beskrevet å skulle: *”legge grunnlaget for etablering og utvikling av lokale og regionale bedrifter med vekt på informasjonsteknologi i planlagt næringsområde i Herdalen ved E-39”* (Lyngdal kommune 11.06.98). Man så i utgangspunktet for seg et omfattende opplegg i et område utenfor sentrum ved E-39, der kommunen på den tiden hadde store planer for et industri- og næringsområde. Da reguleringsprosessen rundt området i Herdalen dro ut, samt etter påtrykk fra SIVA, ble det bestemt at hagen i stedet skulle lokaliseres i Lyngdal sentrum. Det regionale aspektet og utvikling av den vestlige delen av Vest-

Agder ble sterkt vektlagt som et motiv for satsningen: *"Prosjektet skal ha en forankring i regionens næringsliv og i det regionalpolitiske miljøet, og det skal styrke regionen som en enhet. Behovet for og betydningen av å skape et felles "IT-punkt" for næringslivet i regionen skal vektlegges"* (Lyngdal kommune 19.08.98). Sentralt i de første planene var også at man ønsket at næringshagen skulle inneholde et kommunalt service-senter. Her skulle man samlokalisere ulike offentlige tjenester, og gjennom dette oppnå en mer effektiv og servicevennlig forvaltning.

De tidlige kommunale dokumentene beskriver et meget bredt og ambisiøst anlagt prosjekt. Det blir fokusert sterkt på IKT-bedrifter som ramme for utvikling. I tillegg rettes det søkelys mot større firmaer, og i mindre grad på små kunnskapsintensive virksomheter som SIVAs målsetninger la opp til. En regional profil blir framhevet, det vil si at tiltaket skulle tjene et større oppland enn kun Lyngdal kommune. Ulike typer opplærings- og kompetansehevingsfunksjoner inngår som viktige elementer, blant annet gjennom etablering av et elektronisk klasserom. Gjennom ønsket om å integrere et kommunalt servicesenter i næringshagen, fikk disse første planene også et sterkt offentlig tilsnitt. Dokumentene er derimot lite konkrete med hensyn til hvordan målene skal oppnås.

Mye av det lokale planleggingsarbeidet i denne fasen ble gjort før man innledet noe konkret samarbeid med SIVA. Det ble tidlig opprettet en dialog med dem, men det var relativt lite kontakt helt i starten. Som nevnt innledet lokale aktører i februar 1999 et mer formelt samarbeid med SIVA. De var langt fra overbevist over prosjektet som ble forelagt dem, og ba om en del endringer. Dette gjaldt blant annet konkretiseringer av profilen, at private aktører måtte mer inn og bli tatt mer hensyn til, mer fokus på småbedrifter og miljøutvikling, og at man måtte tenke mer lokalt (Prosessnotat). I den videre prosessen skjedde det likevel få endringer i prosjektet med tanke på målsetninger og innhold. I oktober 2000 ble det utarbeidet en løs forretningsplan med et innhold som i noe større grad samsvarte med SIVAs målsetninger. Det ble forsøkt å få prosjektet mer tilpasset det lokale næringslivets ønsker og mål. De lokale aktørene slet likevel med å få helhjertet støtte fra SIVA.

De empiriske data gir et godt grunnlag for å hevde at de planene man utviklet den tidlige prosessen, i stor grad var basert på kommunale og offentlige målsetninger.

Til tross for at representanter fra næringslivet var involvert i planleggingsarbeidet var det kommunale aktører som styrte mye av retningen til arbeidet¹¹.

5.5.3 Lokale målsetninger og ønsket innhold – andre fase

Målsetningene og visjonene for næringshagen ble i den siste fasen betydelig innsnevret i forhold til det de hadde vært i den første. Det ble utarbeidet mer konkrete planer både med hensyn til innholdet, hva man ville oppnå, og på hvilken måte man skulle oppnå dette. Planene ble mindre ambisiøse og omfattende. Hovedfokus lå ikke lenger på et regionalt IKT-senter, og det kommunale ønsket om et integrert servicekontor ble utelatt. Man tok nå utgangspunkt i det lokale næringslivets faktiske behov, og i hvilke forretningsområder det fantes muligheter innen (Intervju 6). Prosjektgruppen utarbeidet en enhetlig profil der et byggfaglig teknisk miljø skulle være grunnstammen¹². Dette var et område hvor man så at det fantes betydelige lokale utviklingsmuligheter, og hvor det blant aktuelle bedrifter fantes interesse og kapital for å delta i næringshagen. Dette skulle være hovedsatsningsområdet, men det ble også åpnet opp for andre typer bedrifter som i større eller mindre grad opererte innenfor dette området. Prosjektgruppen vektla sterkt at utviklingen av næringsmiljøet skulle stå i sentrum, og ikke etablering av ulike offentlige tjenester. Det ble også satt som en forutsetning at den videre utviklingen av konseptet skulle drives framover av de kommersielle aktørene som skulle etablere seg i næringshagen fra starten av (Intervju 6). På den måten ønsket man å gi aktørene et eierforhold til næringshagen og den videre utviklingen av den (Lyngdal Næringshage: Delplan 2001). Hvem som skulle bruke dette huset og hvordan de skulle bruke det, kom således mye klarere fram i de nye planene enn det som hadde vært tilfelle i den første fasen.

¹¹ På mange måter kan man si at kommunen gjennom sitt engasjement i dette arbeidet framviste en akkvisisjonsstrategi (Isaksen 1995:25). Man hadde et sterkt ønske fra lokalt hold om å "skaffe seg" et statlig tiltak i konkurranse med andre lokaliseringssteder. Det ble lagt ned mye arbeid i å få prosjektet til å framstå som seriøst og faglig tilfredsstillende, og på å "sikre Lyngdal som lokaliseringssted". Dette var blant annet en av grunnene til at Agderforskning ble koblet inn. En viktig ramme for deres arbeid var å begrunne og rettferdiggjøre Lyngdal som et bra lokaliseringssted i konkurranse med andre steder (Lyngdal Kommune 19.08.98).

¹² Forretningsidéen blir beskrevet som: "Å utvikle et attraktivt og bredt sammensatt byggteknisk faglig næringsmiljø, som tilbys kontorstøttefunksjoner og felles infrastruktur. Lygna Næringshage skal bidra til å skape et nytenkende og innovativt miljø gjennom aktivt og kontinuerlig inspirere og motivere til samarbeid mellom bedriftene" (Lygna Næringshage: 2001).

5.5.4 Tiltakets målsetninger – Påvirkning på prosess og resultat

5.5.4.1 Første Fase

Prosesen i Lyngdal startet som nevnt på et tidspunkt da prosedyrer og retningslinjer for lokal gjennomføring var lite utviklet fra SIVAs side. Basert på den informasjonen man da hadde, framsto det som uklart for lokale aktører hvem SIVA ønsket skulle drive den lokale prosessen. Kommunale aktører forsto tiltaket på en slik måte at det ikke var noe i veien for at de ledet det lokale prosjektarbeidet. Det hevdes at det på dette tidspunkt heller ikke kom noen signaler fra SIVA om at det var næringslivet som burde fronte prosjektet, men dette kom som nevnt etter hvert. Tvert i mot oppfattet man det slik: *"Dette var jo en statlig ordning som inviterte kommuner til å ta initiativ. Det var naturlig at vi involverte oss"* (Intervju 7). Også det lokale næringslivet hadde fått en forståelse av at det var viktig at kommunen gikk i spissen (Intervju 12). Dette innebar at Lyngdal kommune inntok lederrollen i prosjektet fra starten av og medførte at offentlige og kommunale målsetninger i stor grad satte sitt preg på arbeidet.

I startfasen synes det ikke å ha vært helt klart for lokale initiativtakerne hva som skulle iverksettes, og hvordan konseptet burde utformes. Tiltakets målsetninger ble oppfattet som svært brede og til en viss grad diffuse med hensyn til hva som skulle inngå en slik hage. Disse forholdene bidro til at lokale aktører måtte tolke tiltaket på sin egen måte. Man opplevde at man stod relativt fritt til å utforme sitt "eget" konsept innenfor næringsutvikling. Planleggingen i den første fasen fulgte således ikke noen spesiell SIVA-mal, men prosjektet ble utarbeidet som et resultat av hva man ønsket å oppnå lokalt. Og i starten spesielt på bakgrunn av kommunale målsetninger. Det medførte også at planene for næringshagen ble svært omfattende.

Når SIVA etter hvert ble mer involvert, fulgte en "spesifisering og tydeliggjøring" av tiltakets målsetninger og innhold fra deres side. Dette forvirret de lokale aktørene. De følte at SIVA gjorde endringer i konseptet, og at de på mange måter hadde blitt feilinformert med hensyn til intensjonene med tiltaket (Intervju 9). En kommunal aktør innrømmer likevel at: *"formålet som vi hadde lagt opp til lokalt passet vel ikke helt inn med det som var SIVAs intensjon med næringshagene"* (Intervju 9).

De empiriske undersøkelsene viser at tiltakets intensjoner og innhold i stor grad ble oppfattet og tolket forskjellig på lokalplan og hos SIVA i denne første fasen. Spesielt med hensyn til hvordan det lokale planleggingsarbeidet burde foregå, og hvor omfattende konseptet skulle være. SIVAs medarbeidere vurderte etter hvert prosjektet i Lyngdal som et prosjekt som ikke passet inn i, og ikke oppfylte rammene for næringshagekonseptet. Man mente prosjektet ble for utflytende, forsøkte å gape over for mye. SIVAs aktører hadde vanskeligheter for å se hvordan alt dette praktisk kunne oppnås (Intervju 10, 11). Informanter gir også uttrykk for at det første prosjektet inneholdt sterke politisk styrte føringer og målsetninger. Dette var ikke forenlig med deres syn på hvordan en næringshage burde iverksettes. Dermed ble det valgt bort til fordel for andre prosjekter som man mente det lå større potensial i. På bakgrunn av det som her har blitt nevnt kan det hevdes at SIVAs målsetninger og krav var lite styrende, og la få føringer for den lokale prosessen i den første fasen. SIVA opererte i starten ikke med noen klare krav til lokale aktører for hvordan tiltaket skulle organiseres og settes i verk. Dette ga kommunen muligheten til å styre prosjektet, og til å planlegge et omfattende innhold. Prosjektet fikk så tommelen ned fra SIVA.

Det ligger et paradoks i at de brede målsetningene og beskrivelsene av tiltaket ble begrunnet ut fra et behov for å kunne tilpasse konseptet til ulike lokale forhold og kontekster. Samtidig var man opptatt av at konseptet ikke måtte flyte ut eller bli ”for spesielt”, og det ble etter hvert stilt visse krav man ikke kunne fire på. Dette fikk Lyngdalsprosjektet føle på kroppen (Intervju 11). Selv om konseptet var åpent og bredt lagt opp var det langt fra fritt fram for initiativtakere å utvikle et prosjekt. Det måtte skje innen visse rammer. Prosjektet i Lyngdal falt i den første fasen utenfor en rekke av disse rammene. Dette gjaldt spesielt kravene om at næringslivet måtte ha styringen, og at tiltakets ”brukere” måtte være sterk involvert. En lokal tilrettelegging ble først forutsatt å kunne skje etter at dette kom på plass.

En grunn til at de lokale målsetningene for næringshagen i den første fasen ikke samsvarte så bra med SIVAs, kan også ha sammenheng med kommunikasjons- og samarbeidsforholdene mellom aktørene. Spesielt når det gjelder måten SIVA formidlet målsetningene på. Dette blir nærmere belyst i avsnitt 5.8. Uansett så kan det hevdes at

vage og uklare målsetninger for tiltaket fra SIVAs side, i stor grad medvirket til at den første prosessen ble mislykket.

5.5.4.2 Siste Fase

Som nevnt kan næringshagekonseptet sies å ha blitt utviklet etter hvert som programmet har gått, og det har åpenbart blitt gjort endringer i enkelte elementer og målsetninger ved tiltaket underveis. Hovedmålsetningene for tiltaket var likevel stort sett de samme i den siste fasen. Viktigere for prosessen var nok at SIVA nå hadde mye mer praktisk erfaring og kompetanse, med hensyn til hvordan en næringshage lokalt burde planlegges og utvikles. På bakgrunn av arbeid med andre prosjekter hadde man også opparbeidet seg kunnskaper om hvilke elementer i tiltaket som det var viktig å satse på, og om hvilke krav man skulle stille til lokale aktører (Intervju 10,11). I tillegg var mer konkrete beskrivelser av konseptet på plass.

I møtet som ble holdt i Trondheim deltok flere av næringslivspersonene som ble sentrale i den siste fasen. Her oppnådde man i stor grad en felles forståelse av hva som skulle oppnås (Intervju 4,12). Gjennom lærdom fra det foregående prosjektet, og som følge av tettere oppfølging fra SIVA, fikk aktørene en bedre forståelse av de sentrale målsetningene og konseptets grunnidéer. Dette gjorde at det ikke var så nødvendig for lokale aktører å ”tolke” konseptet slik som i den første fasen. Intensjonene kom klarere og mer konkret fram gjennom bedre informasjon og veiledning. Aktørene som var sentrale i det lokale arbeidet i denne fasen gir uttrykk for at man i stor grad hadde felles målsetninger med SIVA, og at SIVA lyttet til lokale ønsker og krav (Intervju 4,6). Det var fremdeles slik at lokale aktører selv skulle utvikle innholdet, men SIVA stod nå meget sterkt på kravet om at personer lokalt næringsliv skulle være de sentrale. Det ble naturlig nok i større grad næringslivets behov og ønsker som preget dette prosjektet. I denne siste fasen ble således SIVAs målsetninger og retningslinjer for konseptet i større grad bestemmende for prosessen og dens utvikling. Det nye prosjektet ble derfor i større grad utformet i tråd med SIVAs intensjoner. Samtidig åpnet SIVA opp for stor grad av lokal tilpasning, nå som viktige rammer og krav var på plass.

5.6 POLITISKE OMGIVELSER

5.6.1 Politiske omgivelser på lokalplan

I en presentasjon av næringshagekonseptet fra SIVA framheves forpliktende deltakelse og gjennomføringsvilje fra de aktuelle kommunene som en avgjørende forutsetning for å lykkes. En slik etablering forventes også å være forankret i kommunale og fylkeskommunale planer (SIVA 1998). Som tidligere nevnt ble næringshageprosjektet i Lyngdal satt i gang av aktører fra kommunalt hold. Det ble relativt raskt utarbeidet et forslag til formannskaps- og kommunestyrevedtak om at kommunen skulle føre initiativet videre i en utrednings- og forprosjektfase (Intervju 7)¹³. Saken ble enstemmig vedtatt av formannskapet 19. mai, og av kommunestyret 11. juni 1998 (Lyngdal kommune 11.06.98). Flere informanter påpeker at den politiske mottakelsen av denne saken var meget positiv. Man opplevde svært lite politisk motstand mot at kommunen skulle satse penger og ressurser på et slikt tiltak. Dette gjenspeiles også av de enstemmige vedtakene i formannskap og kommunestyre. En informant hevder i den forbindelse at partiene i Lyngdal ofte står relativt samlet i mange store saker (Intervju 7). Her må det også nevnes at man i Lyngdal kommune har meget stabile politiske forhold. KrF har lenge vært det største partiet, og det er et klart borgerlig flertall i kommunestyret¹⁴.

Det at kommunen var initiativtaker og brukte ressurser på et slikt tiltak synes å ha gitt prosjektet en seriøsitet og goodwill hos næringslivet. En informant sier: *”jeg tror næringslivet følte seg bekvemme både med næringsrådet og den politiske ledelsen i forhold til at man var åpne og villige til å ofre litt og satse litt. Kommunen signaliserte jo tidlig at man var interessert i å bruke midler på dette”* (Intervju 7). Dette blir bekreftet av flere næringslivsaktører.

Det er en utbredt oppfatning blant aktører både fra SIVA og det lokale næringsliv, at den lokalpolitiske opplutningen og oppfølgingen omkring prosjektet har vært veldig god også etter at næringshagen ble opprettet. Dette understøttes av at

¹³ Forslaget til vedtak inneholdt blant annet en foreløpig beskrivelse av et forprosjekt, løpet videre og en kostnadsramme for prosjektet (Lyngdal Kommune 11.06.98).

¹⁴ Ved kommunevalget i 2003 ble ordførerens parti KrF igjen det største partiet, som det også ble ved det foregående valget i 1999. Ordføreren har innehatt vervet siden valget i 1995.

kommunestyret i den siste fasen vedtok å binde kommunen til å gå inn med årlige driftstilskudd til selskapet i fem år, samt at man ga godkjenning til at kommunen kunne gå inn med aksjekapital. I tillegg godkjente man store økonomiske investeringer som ble gjort i forbindelse med et planlagt multimedierom. Fylkeskommunen bevilget også tilskudd til næringshageprosjektet i Lyngdal flere ganger fram mot den endelige realiseringen. I den siste fasen underskrev fylkeskommunen en utviklingsavtale med det nye selskapet om å gå inn med årlige tilskudd. Fylkeskommunen mener det var naturlig for dem å være med å støtte arbeidet i Lyngdal, siden man har støttet og oppmuntret til slike typer tiltak over alt i fylket (Intervju 5). Informanten påpeker at det ikke var noen politisk motstand mot denne saken. Mer om den økonomiske bakgrunnen følger i avsnitt 5.7.

5.6.2 Politiske omgivelser - Sentralt

Informanter fra SIVA-systemet har en sterk oppfatning av at departementet hele tiden har støttet opp om programmet og vært positive til det arbeidet SIVA har gjort angående næringshagene (Intervju 3,8,10). Aktørene opplever at man gjennom den vedvarende støtten fra departementet har hatt god ryggdekning og legitimitet i det man driver med. Konseptet fikk stor oppmerksomhet da det ble presentert, både fra media og sentrale politikere. KRDs politiske ledelse brukte i denne perioden næringshagene aktivt i sine taler land og strand rundt (Intervju 12). Dette medførte mye reklame omkring programmet og SIVA fikk svært mange henvendelser fra lokale aktører. En informant mener programmet ble en innertier i departementet, og at det møtte et sterkt behov i mange kommuner. Man ser det også som et viktig poeng at næringshagekonseptet passet godt til de nye regionalpolitiske planene der innovasjon og nyskapning var sentrale tema (Intervju 3). Det mest håndfaste beviset for støtten, utenom skriftlig støtte og ulike uttalelser, er de økonomiske bevilgningene til næringshagearbeidet gjennom de årlige budsjettene¹⁵. En informant sier: *”Vi har hatt skiftende regjeringer og alle har fulgt opp pengebruken gjennom de årlige budsjettene. Det ser jeg vel på som et uttrykk for at dette oppfattes som et godt tiltak”* (Intervju 8).

¹⁵ SIVA har fått tilført penger til næringshageprogrammet hvert eneste år siden starten i 1999, da man fikk bevilget de 30 første millionene til arbeidet.

5.6.3 Ordførerens politiske kontakter – møtet i Trondheim

Et sentralt element i denne variabelen er ordførerens politiske innflytelse. Offerdal (1979:53) hevder blant annet at iverksetting av et offentlig tiltak kan bli påvirket av kommunens innflytelseskanaler i det nasjonale politiske systemet, både administrativt og politisk. En kommune som har kontakter på ulike politiske og administrative nivå, vil stå sterkere enn en kommune som ikke kjenner systemet. I forbindelse med at det første prosjektet i Lyngdal fikk avslag fra SIVA i januar 2001 brukte ordføreren i Lyngdal aktivt sine politiske kontakter. Han tok kontakt med partifeller på stortinget som i følge ham selv hjalp ham med å få i stand et krisemøte med ledelsen i SIVA. En sentral person i SIVA bekrefter at det i noe grad ble brukt politisk press for å oppnå dette møtet. Hvis ikke dette møtet hadde blitt holdt mener han Lyngdal med stor sannsynlighet ikke hadde fått noen ny sjanse (Intervju 12).

5.6.4 Politiske omgivelser - Påvirkning på prosess og resultat

Siden prosjektet i starten ble ledet av kommunale aktører var man avhengig av politisk støtte for å få bevilget penger til arbeidet. Vedtaket i Lyngdal kommunestyre om å støtte arbeidet med forprosjektet økonomisk, og den videre sterke lokalpolitiske støtten, bidro for det første til at prosjektet overhodet ble startet opp. For det andre medførte det at planleggingsarbeidet i den første fasen fikk et sterk økonomisk og politisk fundament. Det at støtten var så bred, og at alle partiene stod samlet om dette, må sies å ha gitt arbeidet god legitimitet og tilslutning i lokalmiljøet. Støtten, som også har blitt opprettholdt etter stiftelsen av selskapet, hevdes å ha gitt kommunen et bredt handlingsrom i forhold til å satse penger på en slik etablering (Intervju 9).

Den politiske støtten kan således sies å ha hatt en positiv betydning på prosessen i den første fasen, i den forstand at den bidro til at et initiativ ble tatt. Med tanke på resultatet av den første prosessen var de lokale politiske forholdene av mindre betydning. De kan ikke sies å ha hatt noen sterk direkte betydning verken på planleggingen og utformingen av det lokale prosjektet, eller på SIVAs vurderinger av det. Hvis det hadde noen påvirkning, så var det i tilfelle det at prosjektet etter SIVAs vurderinger inneholdt noen politiske føringer eller målsetninger som ikke gagnet

prosjektet (Intervju 8). Det ble i noe grad vurdert som et politisk styrt prosjekt. I den forstand hadde de lokalpolitiske forholdene en viss negativ påvirkning på utfallet av første fase. Men betydningen av dette skal ikke overvurderes.

Prosjektarbeidet i den siste fasen var ikke avhengig av politisk støtte i samme grad. Arbeidet var ikke ledet av kommunale aktører og prosjektet ble derfor mindre ”politisk”, noe som var i tråd med det SIVA ønsket. I slutten av den andre fasen kom prosjektet et skritt videre og oppnådde SIVAs godkjenning. Da spilte lokal- og regionalpolitiske forhold en rolle igjen. Støtten, i form av godkjenning av utviklingsavtaler og tildeling av årlige driftstilskudd fra kommune og fylkeskommune, ble avgjørende for at næringshagen fikk et solid økonomisk grunnlag for å starte driften. De stabile politiske forholdene i Lyngdal har sikret at prosjektet også i fortsettelsen har fått den nødvendige politiske støtte. Lokale politikere har vist villighet til å fortsette å satse penger på tiltaket, til tross for tendenser til kritikk i den senere tid fra enkelte politiske partier og fra lokale medier. Dette har nok sammenheng med ordførerens sterke stilling i lokalmiljøet og hans lederverv i kommunens største parti.

Koblingen mellom lokalt og sentralt politisk hold som skjedde mellom de to fasene viste seg å ha stor innvirkning på prosjektets videre skjebne. Ordførerens politiske kontakter førte til at man raskt fikk organisert det avgjørende møtet i Trondheim februar 2001. Møtet bidro til å få en skakket prosess på bena igjen, selv om kommunen da måtte trekke seg ut av det direkte arbeidet med realiseringen. En SIVA-aktør bekrefter at man fikk signaler fra sentralt politisk hold om å ”*ha oppmerksomhet omkring Lyngdal*” og (Intervju 12). Om det var et særlig sterkt politisk press er informanten i dag usikker på, men man fikk i hvert fall en henstilling om å på ny vurdere Lyngdal.

Den stabile sentralpolitiske støtten til SIVAs arbeid med næringshagene har ikke hatt noen konkret og direkte innvirkning på dette ene prosjektet, men generelt ga den SIVA et grunnlag for å nå sitt mål med hensyn til antall opprettede næringshager. Hadde støtten forsvunnet eller programmet blitt avsluttet i løpet av den tiden Lyngdal utarbeidet sitt prosjekt, kunne det fått en negativ innvirkning og hindret realiseringen.

5.7 ØKONOMISKE FORHOLD

5.7.1 Finansielle ressurser vedrørende det lokale prosjektet

Forprosjektet og det innledende planleggingsarbeidet i den første fasen ble i all hovedsak finansiert ved hjelp av midler fra tre kilder: Lyngdal kommune, kommunalt næringsfond og Vest-Agder Fylkeskommune (Intervju 7, 9)¹⁶. Et stykke ut i planleggingsprosessen, i august 1999, kom også SIVA inn med økonomisk støtte til forprosjektet, og høsten 2000 ble prosjektet igjen tildelt støtte fra kommunen. Fylkeskommunen bevilget støtte til prosjektarbeidet to ganger i løpet av den første fasen (Prosessnotat)¹⁷. Denne relativt omfattende offentlige støtten blir av enkelte informanter sett på som helt nødvendig og av avgjørende betydning for prosjektets tilblivelse: *”Det at man kunne drive dette videre var takket være økonomisk støtte fra disse.”* (Intervju 4). Etter at det lokale prosjektet ble omorganisert tidlig i 2001 ble ekstra penger bevilget fra SIVA til det lokale arbeidet med det nye prosjektet. Disse pengene hadde SIVA styringen over, og man valgte bevisst å leie inn en ekstern prosesskonsulent til å lede planleggingen i denne siste fasen. Bakgrunnen for dette var blant annet at man var misfornøyd med de prosjektbeskrivelsene som til da var utarbeidet. De bevilgede midlene gikk i all hovedsak til å betale for denne konsulenten (Intervju 10). Det ble ikke bevilget penger til prosjektarbeidet fra andre offentlige instanser i denne fasen. Arbeidet næringslivsaktørene utførte i denne fasen var i sin helhet basert på dugnadsinnsats og egeninteresse i prosjektet, og man fikk ikke noen særskilte ytelser for å engasjere seg (Intervju 4,6) Dette dugnadsarbeidet blir betegnet som meget viktig for at prosjektet kom i mål. I den første delprosessen var lederaktørene hovedsakelig offentlig ansatte, som utførte arbeidet som en del av sine normale arbeidsoppgaver.

De generelle sosio-økonomiske forholdene på stedene hvor næringshagene blir etablert kan ha stor betydning for hvor lett det er å få bedrifter og privatpersoner til å

¹⁶ Av forprosjektets kostnadsramme på 350.000 kr ble 250.000 tillagt kjøp av ekstern utredningskapasitet og fagkompetanse (Lyngdal kommune 11.06.98). Store deler av dette beløpet gikk med til å betale for et utredningsprosjekt utført av Agderforskning.

¹⁷ Disse tilskuddene gikk blant annet til videre utredninger, arrangering av en næringslivskonferanse, samt utgifter vedrørende styrings- og referansegruppene.

investere penger i et slikt prosjekt. Forholdene i Lyngdal betegnes av flere av informantene som gunstige i så måte. Lyngdal har lenge vært kjent for å ha et bredt og kapitalsterkt næringsliv. En av grunnene til at SIVA satset videre på prosjektet var nettopp at man så det var mye kapital i Lyngdal, og man opplevde at det var en stor villighet til å satse penger på selskapet (Intervju 10). Arbeidet med å få lokale investorer til å tegne aksjer i det nye selskapet blir betegnet som lett, og det begrunnes blant annet med at dette var noe nytt og spennende som folk hadde tro på (Intervju 4). Driftselskapet Lygna Næringshage AS ble stiftet 21. juni 2001 med en aksjekapital på 1.500.000 kr¹⁸.

Etter at driftsselskapet ble stiftet ble det skrevet såkalte utviklingsavtaler mellom selskapet og SIVA, Lyngdal kommune og Vest-Agder fylkeskommune. Disse avtalene la grunnlaget for tilskuddene til driften av næringshagen. Lyngdal kommune bidro med 500.000 første driftsår (2002), og deretter bidrar de med en nedtrapping på 100.000 i året fram til 2006. SIVA har forpliktet seg til å bidra med inntil 500.000 årlig i fem år. Fylkeskommunen har til nå bidratt med 400.000 til hvert av de to første driftsårene (Intervju 9). De offentlige tilskuddene til driften er en viktig forutsetning for at næringshagen skal komme i gang. Etter at tilskuddsperioden er over forventes næringshagen derimot å stå økonomisk på egne ben.

5.7.2 Finansielle ressurser vedrørende SIVAs arbeid med næringshagene

Som vist i forrige avsnitt har departementet fulgt opp med økonomiske bevilgninger til næringshageprogrammet hvert år siden starten. Informanter fra SIVA mener man har fått tiltrekkelige midler, men at man enkelte år har mottatt noe mindre enn ventet (Intervju 3, 10). Ett av disse årene var 2001. Dette førte til en midlertidig nedtrapping i næringshagesatsningen fra SIVAs side. Samtidig var man engasjert i en lang rekke lokale prosjekter. En konsekvens av dette var at SIVA måtte gå gjennom en mer ”brutal utvelgelsesprosess” enn man hadde sett for seg (Intervju 12). Det blir hevdet at de finansielle forholdene var én av grunnene til at man valgte bort Lyngdalsprosjektet i januar 2001 (Intervju 10, 9). Situasjonen var likevel ikke verre enn at etter krisemøtet

¹⁸ De største aksjonærene er SIVA med 33,3 % og Lyngdal kommune med 13,3 % (Årsrapport 2003). De største private aksjonærene er Sparebanken Sør med 6,7 % og Br. Reme AS med 3,7 %.

var holdt, og man hadde bestemt seg for å satse videre i Lyngdal, så bevilget SIVA 100.000 kroner for å kjøre den siste fasen med innleid konsulenthjelp.

5.7.3 Økonomiske forhold – Påvirkning på prosess og resultat

Den sterke offentlige økonomiske støtten til forprosjektarbeidet i den første fasen ga muligheter til å sette i gang et omfattende lokalt planleggingsarbeide. Dette ga likevel et negativt resultat i form av et nei fra SIVA. Offentlige tilskudd i forprosjektfasen kan ha medvirket til, sammen med andre faktorer, at prosjektet fikk en for offentlige profil og ble for mye styrt ut fra ønsker og hensyn som kommunen og næringsrådet så som viktige for regionen. Pengene bidro til at man kunne leie inn forskerkompetanse, arrangere konferanser, og rett og slett se litt stort på det. Prosjektet kom derfor noe på siden av det som var SIVAs hensikter med tiltaket. Det kan derfor hevdes at elementer fra denne faktoren (sterk offentlig pengestøtte) hadde en viss negativ innvirkning på prosessen i den første fasen, fordi ressursene ikke ble godt nok koblet til de målsetningene som SIVA hadde med tiltaket. De økonomiske forholdene var likevel med på å legge et grunnlag for det arbeidet som ble gjort i den siste fasen.

Viktigheten av økonomiske ressurser til lokal planlegging for at et næringshageprosjekt skal bli vellykket, skal trolig ikke overvurderes. Det lokale arbeidet som virkelig førte til noe i denne prosessen, og som ga grunnlaget for næringshagen slik den framstår i dag, ble gjort på dugnad i den siste fasen. Dette tiltakets form gjør at det ikke er størrelsen på økonomiske bevilgninger til prosjektarbeid, eller antall involverte mennesker, som er avgjørende for om det endelige resultatet blir vellykket. Det er andre faktorer som er mye viktigere, deriblant oppriktig engasjement og en sterk vilje til å få det til blant de involverte aktørene. Man kan altså ikke hevde at de økonomiske tilskuddene til prosjektarbeidet var kritisk for at næringshagen ble opprettet.

I slutfasen var det av sentral betydning for prosjektet at aksjetegningen ble fullført, og at de offentlige aktørene godkjente utviklingsavtalene. Uten at dette ble klarlagt og kom i orden, ville det ikke vært økonomisk grunnlag for å opprette hagen. Det ble fra SIVAs side forutsatt at både kommunen og fylket skulle bidra med tilskudd til driften, og bekreftelser på dette var viktig for den endelige godkjennelsen. De

økonomiske forholdenes sterkeste påvirkning på det endelige resultatet og den daglige driften, synes å være det faktum at selskapet drives med hjelp av tilskudd og ytelser fra det offentlige, og forventes å gjøre det noen år framover. En viktig utfordring videre blir å få selskapet til å leve videre også etter at de offentlige tilskuddene forsvinner etter fem års drift. Dette er en oppfatning mange av informantene deler: *”Den kritiske faktoren er jo hva som skjer når disse tilskuddsperiodene er ferdige. Er det da skapt så mye som gjør at man får det grunnlaget som skal til for å ha en daglig leder og det kan drives videre?”* (Intervju 7).

5.8 KOMMUNIKASJON OG SAMARBEIDSFORHOLD

”Dette er et eksempel på et prosjekt som kunne ha blitt ødelagt fordi en ikke greide å kommunisere godt nok” (Intervju 12).

5.8.1 Samarbeidsforhold mellom lokale aktører

Samarbeidet mellom de lokale aktørene i den første prosjektfasen skjedde både på et formelt og et uformelt plan. Det formelle plan besto av de ulike arbeidsgruppene man organiserte aktørene i. I tillegg til dette var det også mer uformelle koblinger mellom aktører i og utenfor disse gruppene gjennom samtaler, telefonkontakt og e-post.

Deltakerne selv betegner samarbeidet og kommunikasjonen som god. En informant trekker fram momenter som god dialog, godt samspill og det at alle dro i samme retning. De tingene man var uenige i tok man opp til diskusjon (Intervju 7). En kommunal aktør hevder at samarbeidet var *”et mønsterbilde i forhold til hvordan ting kan fungere mellom offentlig og privat sektor”* (Intervju 9). Gjennom arbeidet i

styringsgruppen og referansegruppen oppnådde man en fruktbar toveis-

kommunikasjon mellom private og offentlige aktører. Aktørene kan ikke huske noen store problemer eller uenigheter mellom dem knyttet til arbeidet i denne perioden. En informant påpeker derimot: *”De problemene som har vært har jo vært overfor SIVA.*

En følte at en på en måte ble misforstått og mistolket, ikke trodd på og ikke tatt så seriøst som en mente at en burde vært. Når de tingene kom til overflaten så ga det mer en styrke til prosjektet, her skal vi stå sammen, dette skal vi jaggu klare...” (Intervju

7). Det er tydelig at kommunikasjonsutfordringen man hadde vis-a-vis SIVA på mange

måter overskygget de problemer som eventuelt måtte ha vært mellom de lokale aktørene.

Arbeidet i den siste fasen ble ikke basert på et så utstrakt samarbeidssystem på lokalplan som i den første fasen. Bakgrunnen var endringene man ble pålagt fra SIVA og som ble styrende for organiseringen av det videre arbeidet. En mindre gruppe personer overtok og fikk ansvaret for å videreføre og endre prosjektet. Mange gamle aktører ble definert ut og noen nye ble definert inn. Blant de aktørene som deltok blir samarbeidet vurdert som meget fruktbart. De offentlige aktørene sto nå på sidelinjen, og ut fra flere intervjuer kan man fornemme at de følte de mistet kontroll over noe som hadde vært ”deres” prosjekt, og som de i stor grad hadde finansiert arbeidet med. Samtidig var de innforstått med at disse endringene var nødvendige for at SIVA skulle gå videre med prosjektet (Intervju 9).

5.8.2 Kommunikasjon og samarbeidsforhold mellom SIVA og lokale aktører

Alle næringshageprosjekter forutsetter et samarbeid mellom de lokale initiativtakerne og SIVA. SIVA ble relativt sent involvert i planene i Lyngdal, og det første formelle møtet mellom de lokale initiativtakerne og SIVA ble holdt i februar 1999. Forut for dette hadde lokale aktører vært i kontakt med SIVA på et mer uformelt plan.

Kommunikasjonen og kontakten mellom SIVAs representanter og de lokale aktørene skjedde i hovedsak gjennom slike personlige møter i Lyngdal. SIVAs målsetning var at deres folk skulle være med i prosessen på linje med de andre prosjektdeltakerne. På bakgrunn av de empiriske data kan det synes som disse møtene var relativt sporadiske og lite regelmessige i den første lange fasen. Det var også lite skriftlig korrespondanse mellom dem i denne perioden, i hvert fall fra SIVA til lokalt hold. Fra Lyngdal ble det ifølge informanter hyppig oversendt planer og forprosjektpapirer (Intervju 9).

Uttalelser fra begge sider gir et sterkt inntrykk av at det var betydlige kommunikasjons- og samarbeidsproblemer mellom SIVA og lokale aktører i denne fasen. Det er en utbredt oppfatning blant lokale aktører at SIVA opptrådte på en måte som man ikke forventet. Det gjelder både måten de kommuniserte med dem på, og de mer generelle arbeidsmetodene. Spesielt trekkes det fram mangelen på skriftlige eller muntlige tilbakemeldinger på arbeidet med forprosjekt og planlegging. Man savnet å

få konstruktiv feedback på det arbeidet man gjorde. Det blir hevdet at SIVA flere ganger stilte plutselige nye krav til prosjektet, forandret premisser og ga dem beskjed om å gjøre ting på en spesiell måte (Intervju 2). Men man opplevde ikke at man fikk konkrete svar på hva som eventuelt måtte gjøres annerledes eller hva som var bra eller dårlig, kun vage meldinger om at det man hadde planlagt ikke var godt nok. For aktørene var dette meget frustrerende (Intervju 9). SIVA-medarbeidere har et noe annet syn på disse forholdene, og mener de flere ganger i relativt klare ordelag forsøkte å fortelle Lyngdal hva de burde forandre på og gjøre annerledes. Etter en SIVA-ansatts oppfatning møtte man liten villighet fra Lyngdals side til å gjøre de endringene som man ba dem om å gjøre (Intervju 8). Disse to versjonene av situasjonen er et godt tegn på at kommunikasjonen og informasjonsflyten mellom aktørene ikke fungerte særlig bra. Situasjonen ser i stor grad ut til å ha vært preget av enveiskommunikasjon.

På bakgrunn av det som framkommer i intervjuene kan det hevdes at SIVA i denne fasen ikke greide å formidle målsetningene med tiltaket på en god og forståelig måte overfor lokale aktører. Lokale aktører var rett og slett i tvil om hvor SIVA ville med konseptet og følte at man i perioder arbeidet litt i blinde. En informant sier: *”Det er helt klart at SIVA i den sammenhengen ikke greide å formidle målene tydelig nok. Aktørene i Lyngdal gjorde jo virkelig alt for å prøve å besvare dem, og jeg tror rett og slett at de ikke forsto helt hva de ble spurt om av SIVA. Hva som er grunnen til det er sikkert mangefasettert, og utydelighet fra SIVAs side er sikkert en av dem”* (Intervju 11). Samtidig hadde aktører fra SIVA problemer med å forstå innholdet i de lokale planene og hvordan prosjektet var tenkt å skulle fungere (Intervju 10).

Datamaterialet gir et klart bilde av at de to ”iverksettingsenhetene” i stor grad snakket forbi hverandre og at denne fasen var preget av et dårlig samarbeidsklima mellom dem. Den gjensidige kommunikasjonen og forståelsen som må anses som viktig for gjennomføringen av et slikt tiltak, var i stor grad ikke tilstede i denne fasen. Dette bidro til frustrasjon, misforståelser og usikkerhet. Ut fra responser fra involverte personer er det åpenbart at det også var en relativt dårlig personlig kjemi mellom dem, og at aktørene hadde vanskeligheter for å forstå den annen parts standpunkter og

meninger. En informant antyder at mye av problemene kan skyldes kulturforskjeller mellom dem med hensyn til måter å arbeide på (Intervju 11).

Aktører som var sentrale i den siste delen av prosessen har et helt annet syn på kommunikasjonen og samarbeidet. En næringslivsaktør som kom inn i denne fasen sier: *”Da jeg kom inn i det og fram til vi fikk ja så vil jeg si at vi hadde et kjempegodt samarbeid. Vi var rimelig konkrete og klare i forhold til hva vi ville og vi fikk klare og konkrete tilbakemeldinger.”* (Intervju 6). Hvorfor fungerte ting så mye bedre nå? For det første ble det personutskiftninger. De nye personene bar ikke med seg den noe dårlige ”forhistorien” som prosjektet til da hadde hatt. Man startet med blanke ark og ny frisk. For det andre var det en helt annen og tydeligvis mer positiv og personlig kjemi mellom de nye involverte. Man snakket rett og slett bedre sammen og forsto hverandres målsetninger (Intervju 11). Dette gjelder spesielt mellom den innleide prosesskonsulenten og den nye lederen for planleggingen i Lyngdal. Begge disse trekker i intervju fram det gode forholdet og forståelsen dem i mellom. For det tredje var det som nevnt aktører fra næringslivet som nå ledet det lokale arbeidet. Det er tydelig at samarbeidet fungerte bedre når kommunen og de offentlige aktørene ikke var så involvert som de hadde vært i den tidligere perioden. Dette kan bero på større grad av felles forståelse av hva man skulle oppnå og en mer felles samarbeidskultur. Det ble en overgang fra kommunens behov for bred planlegging til mer forretningsmessige rasjonelle og økonomiske vurderinger. I tillegg ble det fra SIVAs side satset litt ekstra for at man skulle komme fram til et godt resultat. De hadde allerede satset en del penger på dette prosjektet men la nå nye penger på bordet. Det hevdes at man ikke hadde gjort dette hvis man ikke hadde stor tro på at det ville lykkes (Intervju 12). I den siste fasen var det også en mer regelmessig møtevirksomhet enn det som hadde vært tilfelle tidligere, spesielt mellom prosesskonsulenten og aktørene lokalt, men også med representanter fra SIVA. I forhold til det som hadde vært tilfelle i den første fasen var det nå altså en mye større grad av toveis-kommunikasjon mellom dem.

Kommunale aktører opplevde at samarbeidet med SIVA ble gradvis bedre. Man trekker spesielt fram det gode og konstruktive samarbeidet etter at prosjektet ble godkjent og videre etter den offisielle åpningen (Intervju 9).

5.8.3 Innflytelsesforhold - Overordnet styring og kontroll?

Et aspekt av samarbeidsforholdene er det generelle innflytelsesforholdet mellom iverksettingsenhetene. Spørsmålet er i hvilken grad overordnet organ styrer og har kontroll over prosessen og utviklingen av den. I top-down teorier blir det ofte antatt at svak sentral styring og kontroll over iverksettingen av et vedtatt politisk program eller tiltak vil kunne gi dårlig gjennomføringsevne og et resultat som ikke er i tråd med målsetningene. Sterk styring og kontroll over underordnede enheter sees på som en viktig faktor for å sikre en effektiv og vellykket iverksetting. Blant annet forfekter Van Meter og Van Horn et slikt syn (Kjellberg og Reitan 1995:148).

Resultatet av min empiriske undersøkelse viser at SIVAs grad av styring og kontroll i denne prosessen ikke er entydig. Det varierer i stor grad mellom prosessens to hovedfaser, og også ut fra hvem man spør. Med styring mener jeg i hvilken grad SIVA aktivt har gitt de lokale aktørene signaler og retningslinjer for hvordan tiltaket skulle utformes, og om man bevisst har ledet aktørene i en bestemt retning. Med kontroll menes hvorvidt SIVA regelmessig har påsett at prosjektet beveget seg i ”riktig” retning i forhold til konseptets målsetninger og innhold.

5.8.3.1 Første fase – Svak styring, lite kontroll

Det lokale prosjektet ble etter hvert presentert for en del krav som SIVA mente initiativet måtte innfri for at det skulle komme på tale for dem å støtte opp om det. Fra lokale informanter hevdes det at man forsøkte å møte disse kravene så godt man kunne. Som beskrevet ovenfor oppfattet man lokalt at SIVA kom med uklare svar og til dels lot være å gi tilbakemeldinger på forprosjektarbeidet. Det gikk ofte også svært lang tid mellom gangene man hadde kontakt med SIVAs folk. Lokale informanter gir ikke uttrykk for at SIVA styrte det lokale prosjektet særlig sterkt, men det kan trekkes ut av intervjuene at man følte SIVA til tider hadde en viss ovenfra-ned holdning overfor dem. På spørsmål om styring og kontroll sier en SIVA-aktør: *”Jeg vil si at vi forsøkte, ikke å styre den lokale prosessen, men å lede den mer inn i den retningen som vi ønsket underveis i den første fasen av forprosjektet. Vi gjorde det veldig klart at vi ikke var fornøyd med den retningen som arbeidet hadde”* (Intervju 8). Andre

informanter med tilknytning til SIVA hevder at SIVA i den første fasen bedrev en form for ”kvasi-styring” over prosessen. *”Jeg tror det var en litt sånn både-og styring. De ønsket ikke å gå aktivt inn å styre prosessen, samtidig som det var enkelte ting de ikke kunne fire på”* (Intervju 11). En annen sier derimot: *”På en måte så tror jeg man ønsket å ha en ganske klar styring, men så maktet man ikke helt å iverksette det i klartekst”* (Intervju 10). På bakgrunn av dette kan det sies at SIVA utøvde en viss, men ganske svak styring over det lokale prosjektarbeidet i første fase. De utøvde også lite kontroll over arbeidet i den form som jeg har definert det. Lokale informanter gir riktignok uttrykk for at det eksisterte et visst overordnet/underordnet forhold mellom dem og SIVA. De var klar over at det hele tiden var SIVA som satt med det siste ordet og kunne gi dødsstøtet til prosjektet. Det er dermed vanskelig å hevde at forholdet mellom aktørene var særlig likestilt eller likeverdig.

En SIVA- aktør påpeker at man i en periode nok var for uklare med hensyn til rammer og krav for næringshagene. Informanten knytter dette til en form for ”snillisme” som han mener har preget SIVAs arbeid med næringshagene i perioder. SIVA vil gjerne at de lokale initiativ skal leve videre. Dette har i følge informanten i noen tilfeller ført til at man ikke har turt, eller vært flinke nok, til å si nei til et prosjekt eller si ifra om hva som eventuelt er feil med det. (Intervju 10).

5.8.3.2 Siste fase – Sterkere styring og kontroll

I den siste fasen tok SIVA grep for å få en sterkere styring over prosessen og la fram en rekke stramme retningslinjer for prosjektet. Disse besto blant annet i at SIVA påla prosjektet å ta imot konsulenthjelp, at kommunen ikke skulle være sentral i arbeidet og at aktørene fikk en kort tidsperiode til disposisjon for å komme opp med en plan som SIVA kunne godta. Styringen i denne fasen kan sies å ha vært mer indirekte enn direkte. Dette fordi man delegerte mye av arbeidet og kommunikasjonen med de lokale aktørene til den innleide konsulenten. Denne fikk et stramt mandat fra SIVA som måtte følges i arbeidet med gruppen i Lyngdal. Representanten fra SIVA var mindre involvert, men deltok på møter i starten av fasen for å legge fram rammene. Representanten sier det slik: *”min rolle var egentlig å si: her er boksen og innenfor denne boksen skal vi være, og hvis dere kommer utenfor dette, så setter vi strek for*

prosjektet. De visste at vi kunne gjøre det også underveis” (Intervju 10).

Prosesskonsulentene holdt SIVA løpende oppdatert om utviklingen. Derfor hadde man også en sterkere kontroll over prosessen enn det som hadde vært tilfelle tidligere.

Til tross for relativt strenge rammer som man måtte holde seg innenfor, hadde den nye arbeidsgruppen stor frihet med hensyn til den praktiske utformingen. En aktør fra næringslivet opplevde situasjonen slik: *”Det som vi gjorde det gjorde vi med relativt frie tøyler. Vi fokuserte primært på hva vi mente manglet i regionen og på det næringslivet trengte, og hvordan vi ville klare å oppnå det”* (Intervju 6). Blant de involverte hovedaktørene betegnes samarbeidet i denne fasen som preget av likeverdighet og gjensidig forståelse.

5.8.4 Kommunikasjon og samarbeidsforhold – Påvirkning på prosess og resultat

Elementer innen denne variabelen mener jeg er svært viktig for å forklare hvordan prosessen utartet seg og hvordan resultatet til slutt ble. En god og gjensidig kommunikasjon er av sentral betydning for å oppnå en felles forståelse av tiltakets innhold og virkemåte blant iverksetterne. Undersøkelsen viste at de lokale aktørene hadde et godt samarbeid internt i første fase. Det var ingen store uenigheter omkring veivalg og organisering av planleggingen. Dette medførte at aktørene fikk ro til å utvikle det man mente var et bra prosjekt. I tillegg bidro det til at man stod samlet i møtet med SIVA. Dette samholdet var viktig for å holde prosjektet ”i live” i såpass lang tid som den første fasen varte.

Det noe dårlige samarbeidsklimaet og den svake kommunikasjonen mellom sentrale og lokale aktører i den tidlige fasen var av avgjørende betydning for at det første prosjektet ikke ble av en slik utforming som SIVA kunne godta. Manglende evne fra SIVAs side til å formidle målene og innholdet for konseptet på en forståelig måte, samt lite tilbakemeldinger og praktisk veiledning, medførte at lokale aktører ikke fanget opp konseptets innhold. Prosjektet fikk dermed et format og innhold som SIVA mente lå utenfor de rammene man hadde lagt opp til. Dette ble så ikke godkjent for videre støtte og SIVA-engasjement. Samtidig kan undersøkelsen tyde på at man på lokalt hold ikke var flinke nok til tolke de signaler som SIVA ga med hensyn til å endre kurs i planleggingsarbeidet.

Det har vært et poeng for SIVA å gi lokale initiativtakere av de ulike næringshagene frihet til å utforme tiltaket basert på lokale forutsetninger, innen visse brede rammer. Med hensyn til styring og kontroll har man ikke ønsket å være for aktiv i så måte. I dette tilfelle stod SIVA åpenbart i en klemme mellom målsetningen om å gi lokale aktører stor frihet og behovet for å kontrollere/styre prosjektet for å få det inn i de rammene de hadde satt for konseptet. Lokale aktører oppfattet SIVA som ganske vinglete og ambivalente i forhold til den overordnede styringen i denne fasen. Man fikk uklare og skiftende meldinger og fikk ulike svar fra ulike personer. Denne situasjonen med relativt svak overordnet styring og problemer med kommunikasjonen ga grobunn for mistillit, frustrasjon og gjensidig skepsis. Det ble i sin tur ble ødeleggende for utviklingen av prosjektet i den første fasen.

I den siste fasen viser undersøkelsen at kommunikasjonen og samarbeidet mellom aktørene lokalt og fra SIVA hadde et helt annet preg. Kommunikasjonen beskrives som god, informasjon fløt begge veier og man oppnådde et mer fruktbart samarbeid. Dette baseres selvsagt på svar fra de aktørene som nå ble de ansvarlige for prosjektet. De som ble satt på sidelinjen har mer en oppfatning av at SIVA kom inn og ”overtok” et lokalt prosjekt. Disse endringene kan ikke alene skyldes utskiftninger av personer. SIVA styrket nå sin styring gjennom å stramme inn kravene for å godkjenne næringshageprosjektet, og de satte opp noen konkrete rammer som prosjektet ikke måtte komme utenfor. Det kan hevdes at kommunikasjonen og samarbeidet med SIVA fungerte bedre når lokale aktører nå fikk klarere og mer konkrete krav. Sterkere styring og klarere retningslinjer fra SIVA gjorde planleggingen enklere og mer effektiv for lokale aktører. Det er trolig lettere å vite hva man skal konsentrere arbeidet om når man har konkrete retningslinjer å forholde seg til. I tillegg ble SIVA indirekte en mer aktiv aktør gjennom den innleide prosesskonsulenten. Gjennom denne fikk lokale aktører kjappere og mer direkte tilbakemeldinger på det man gjorde. Det kan se ut som konsulenten i mindre grad ble sett på som ”motstander” og mer som en medspiller. Endringene bidro åpenbart til en mer gjensidig forståelse for hverandre og til en mer effektiv samhandling. I forhold til den første fasen hadde aktørene nå større tiltro til at SIVA var der for å hjelpe dem, ikke for å stikke kjepper i hjulene på et lokalt prosjekt. Formålet og hensikten med tiltaket ble nå også formidlet på en mer helhetlig og

forståelig måte, og SIVA kommuniserte klarere hva man mente burde endres i prosjektet. Intervjumaterialet gir også grunn til å hevde at samarbeidet mellom SIVA og de lokale aktørene fungerte bedre når næringslivsaktører satt i førersetet enn når kommunale/offentlige aktører ledet arbeidet i den første fasen.

Den forbedrede kommunikasjonssituasjonen mellom SIVA og lokale aktører bidro på denne måten sterkt til at man fikk utviklet et nytt prosjekt som tilfredstilte de krav SIVA stilte. Når man fikk ordnet opp i det som gjorde at man ikke kommuniserte på en god måte, ble det en helt annen fart og dynamikk over prosessen og samarbeidet.

5.9 LOKALT ENGASJEMENT

5.9.1 Generelt om engasjementet

Det er en stor enighet blant informantene om at det lokale engasjementet har vært meget sterkt i hele prosessen rundt opprettelsen av næringshagen i Lyngdal. Både i planleggingsperioden fram mot åpningen, men også i tiden etter dette. Engasjementet ser riktignok ikke ut til å ha vært like sterkt hele tiden, og det er ulike grupper eller personer som har vært hovedbærere av engasjementet i ulike tidsrom.

I forbindelse med spørsmålene til informantene om deres syn på det lokale engasjementet blir det i flere av svarene også fokusert på den sterke viljen blant de lokale aktørene. Det er tydelig at man virkelig ville få til dette. Til tross for at man ikke alltid fikk like positive tilbakemeldinger fra SIVA så arbeidet man videre med prosjektet. Også aktører fra SIVA berømmer engasjementet som ble vist. En informant beskriver det slik: *”Stort, kjempestort. Det var gedigent, det var det som på en måte var... Den er vel helt enestående på landsbasis den prosessen i Lyngdal. Nei, det var kjempestort, det var ikke viljen eller engasjementet det sto på”* (Intervju 11).

Sett bort fra informantenes vitnesbyrd om et sterkt lokalt engasjement, hvilke andre momenter kan trekkes fram for å understøtte dette? For det første er det på det rene at igangsettingen av prosjektet førte til en mobilisering av veldig mange personer. Offentlig ansatte, politikere og folk fra næringslivet ble både direkte og indirekte involvert utover i prosjektet. Styringsgruppen og referansegruppen for prosjektet ble forsøkt satt sammen av personer som hadde et bredt kontaktnett, og en rekke av disse

personene brukte aktivt sine kontakter og nettverk for å få flere oppmerksomme på prosjektet (Lyngdal Kommune 14.10.98). For det andre ble det i hele den første lange fasen avholdt et stort antall møter og ulike samlinger blant de lokale aktørene¹⁹. I tillegg til større samlinger møttes arbeids-, referanse- og styringsgruppene jevnlig i tiden mellom våren 1998 og høsten 2000 for å diskutere og planlegge prosjektet. Disse møtene bidro til å styrke og videreføre engasjementet.

5.9.2 Mer om kommunens engasjement

Ettersom det var kommunen og kommunale aktører som tok initiativet til å starte opp det lokale arbeidet, var det også herfra engasjementet var sterkest i begynnelsen. Ordføreren og lederen av næringsrådet var meget aktive. De styrte mye av utviklingen i den første planleggingstiden, blant annet med å utvikle de første rammene for forprosjektet, og med å sette sammen styrings- og referansegruppene. De fleste lokale aktører som ble intervjuet ser positivt på kommunens engasjement i dette tiltaket. En informant fra det private næringsliv roser kommunens engasjement på denne måten: *”[Ordføreren] var en veldig aktiv pådriver i prosessen, og gjorde en formidabel jobb slik som jeg ser det. Og kommunen har jo hele tiden stilt opp med penger, både i form av aksjekapital, i form av driftstilskudd. Så kommunen føler jeg har stilt opp veldig bra”* (Intervju 4). For næringslivet var det en ekstra trygghet i at kommunen engasjerte seg såpass aktivt, spesielt med hensyn til de økonomiske bidragene. Det ga dem tro på at dette kunne være verdt å satse på.

Synet på kommunens engasjement i iverksettingsprosessen og den betydning det har hatt, er noe mer tvetydig blant informantene fra SIVA. På den ene siden ser man det som svært positivt at kommunen har bidratt med økonomiske midler til arbeidet med forprosjekt og til driften av selskapet (Intervju 8,10). På den annen side er man mindre positive til at kommunens engasjement i planleggingen og utformingen var såpass omfattende som det var. En informant refererer flere ganger til begrepet *”planlegging på vegne av andre”* (Intervju 8). Med dette mener han at de som planla

¹⁹ Blant annet ble det i oktober 1998 arrangert en arbeidsweekend der man utarbeidet et strateginotat og en analyse av styrker og svakheter ved næringshagearbeidet fram til da (Lyngdal kommune 17.10.98). I januar 1999 ble det gjennomført en konferanse om næringshageprosjektet med deltakere fra blant annet departementer, SIVA, fylket, Agderforskning, LO, NHO og regionalt næringsliv.

næringsshagen i Lyngdal i den første fasen, deriblant kommunen, ikke var blant dem som skulle inn i hagen og faktisk ha sitt arbeid der. Det var ikke på den måten man fra SIVAs side ønsket at det lokale prosjektarbeidet skulle skje. Informanten mener at aktørene i Lyngdal var oppriktig engasjerte, men at det ikke var en tilstrekkelig tyngde av de ”rette menneskene”. Man var ute etter entreprenørene fra det lokale næringslivet, de som ville ha en utvikling i lokalsamfunnet sitt og som hadde integritet og gjennomføringskraft (Intervju 8). Intervju avslører også at man fra SIVAs side mistenkte kommunen for å ha til dels skjulte hensikter og motiver for å engasjere seg. Blant annet spekulerer en informant i om kommunen engasjerte seg så sterkt for blant annet å få finansiert et planlagt kommunalt servicekontor gjennom å integrere det i en eventuell næringshage. Dette er spekulasjoner som jeg ikke har grunnlag for å verken avkrefte eller bekrefte. Det som er tilfelle er at kommunen hvert fall i den tidlige prosessen ønsket at næringsshagen også skulle inneholde et kommunalt servicetorg/infosenter. Dette ble utelatt i senere beskrivelser.

5.9.3 Næringslivets engasjement

Som tidligere nevnt var en rekke næringslivsfolk og bedriftsledere involvert og engasjert i de ulike arbeidsgruppene i den første fasen. Noen arbeidet mer aktivt med planleggingen, mens andre var involvert som medlemmer av referansegruppen. Blant selskapene som var representert kan nevnes Telenor, Sparebanken Sør, Mosvolds Rederi og Norske Skog. En kommunal aktør mener disse bedriftsledernes involvering var viktig for at prosjektet ble drevet framover: *”Uten at vi hadde hatt bedriftslederne i disse store tunge bedriftene inne, kombinert med at kommunen ville dette, så hadde vi ikke fått dette til”* (Intervju 9). Mange av disse personene hadde et bredt kontaktnett og var kjente aktører i det regionale næringsliv. Det ble ønsket at involveringen av disse skulle bidra til å få utformet et konsept tilpasset det lokale og regionale næringslivet.

SIVA hadde problemer med å se det fruktbare i dette næringslivsengasjementet. En informant sier: *”Det var et veldig engasjement fra Lyngdals side men vi kunne ikke se hva det var man egentlig tenkte. Og hvor var bedriftene som skulle inn og hvor var det [rette] engasjementet som vi ser etter når vi vurderer næringshager?”* (Intervju

11). Det engasjementet man så var fra firmaer og personer som kunne tenke seg å investere penger i prosjektet, men som ikke planla å være aktører i det daglige livet i næringsshagen (Intervju 8). De SIVA søkte etter var såkalte kjernebedrifter, som kunne være motorer og katalysatorer i utviklingen av næringsshagen også etter den var åpnet. Disse var ifølge SIVA-medarbeiderne ikke i stor nok grad engasjert i Lyngdal: *”Vi ga gjentatte ganger uttrykk for at vi ønsket et sterkere engasjement fra de lokale aktørene som selv skulle inn i næringsshagen og det skjedde i svært liten grad”* (Intervju 8.). Et annet ankepunkt for SIVA var at prosjektet i Lyngdal ikke hadde sikre avtaler om hvilke bedrifter som skulle inn, kun vage intensjonsavtaler.

Det er uansett er det mye i de empiriske data som taler for at det ikke var næringslivsaktørene som var de største bærerne av engasjementet i den første fasen. Det var personer fra kommunen og næringsrådet som var mest involvert og som ser ut til å ha trukket den største delen av lasset.

I perioden etter det kritiske møtet i Trondheim ble dette endret. Da var engasjementet omkring næringsshagen helt klart sterkest hos næringslivsaktører. Personer fra det lokale næringslivet overtok de sentrale rollene i arbeidet med næringshageprosjektet og kommunen trakk seg helt ut av den praktiske planleggingen. I tillegg ble prosessen, etter SIVAs gjentatte ønsker, nå ledet av aktører som hadde faktiske planer om å flytte inn i næringsshagen når den ble etablert. I tidsrommet hvor det ble åpnet for tegning av aksjer i selskapet så man en stor interesse og entusiasme i lokalmiljøet for å gjøre dette (Intervju 4). Dette taler for at det var et bredt engasjement blant både privatpersoner og firmaer med hensyn til næringshagens etablering.

5.9.4 Viktige enkeltpersoner

Flere personer utmerker seg som spesielt viktige i denne prosessen. Disse hadde betydning for prosessen i ulike faser og tidsrom. Ved oppstarten av prosessen var som nevnt ordføreren i Lyngdal en svært viktig person. I det tidlige forprosjektarbeidet hadde både en initiativfunksjon og en koordineringsfunksjon, og ifølge flere informanter gjorde han en omfattende jobb i denne første tiden. Han var svært engasjert og ivret for å knytte kontakter både inn mot sentralt politisk hold og til innflytelsesrike bedriftsledere. I den kritiske fasen i januar 2001, brukte han aktivt sine

politiske kontakter på stortinget for å få til et raskt krisemøte med ledelsen i SIVA (Intervju 9).

I den siste perioden før selskapet ble stiftet var sjefen for en teknisk bedrift i Lyngdal en sentral enkeltperson. Han var den lokale kontaktpersonen for den innleide prosesskonsulenten og SIVA, og var meget delaktig og engasjert i utviklingen av en ny profil for prosjektet. Det faktum at denne personen hadde mange kontakter og en relativt høy posisjon i det lokale næringslivet, blir ansett å ha vært en god hjelp for prosjektets framgang (Intervju 8,9). I tillegg til disse må konsulenten SIVA leide inn for å styre den siste fasen fram mot godkjenningen av prosjektet nevnes. Konsulenten hadde en nøytral ”meglerrolle” og var svært viktig for samhandlingen og kommunikasjonen mellom SIVA og de lokale aktørene i denne fasen.

5.9.5 Lokalt engasjement - Påvirkning på prosess og resultat

Intervju og dokumentdata gir et godt grunnlag for å kunne hevde at det sterke lokale engasjementet, i begge de beskrevne fasene, på flere måter har hatt avgjørende betydning for at næringshagen tilslutt ble opprettet.

Kommunen og næringsrådets engasjement i starten førte til at prosessen ble satt i gang. Innsatsen fra personer herfra var viktig for å gjøre konseptet kjent for aktører i næringslivet, og for at det ble oppfattet som et seriøst og interessant tiltak. Interessen og de positive tilbakemeldingene man fikk fra næringslivet bidro til at den første prosjektgruppen, med kommunale aktører i spissen, valgte å satse videre. Aktører fra næringslivet ble etter hvert sterkere involvert i planleggingen. Likevel er det liten tvil om at det offentlige engasjementet var det sterkeste i den første fasen, og dette førte til reaksjoner og i noe grad negative holdninger til prosjektet fra SIVAs side. Det at prosjektene bør komme på initiativ fra næringsdrivende som selv ønsker å etablere seg i næringshagen anses som et sentralt punkt i SIVAs strategier for slike etableringer. Dette var ikke tilfelle i Lyngdal. SIVA hadde åpenbart også en skeptisk holdning til kommunale aktører med tanke på motiver og hensikter. Disse forholdene medvirket til at prosjektet, ut fra SIVAs vurderinger, ikke fikk det konkrete og forretningsmessige fokus som man ønsket. SIVAs inntrykk av at det lokale prosjektet i Lyngdal ikke ble

ført framover eller styrt av aktører som skulle inn i næringshagen, bidro til en negativ vurdering av tiltakets muligheter på sikt.

Samtidig hadde det sterke engasjementet også en positiv betydning i forhold til de vurderingene SIVA gjorde i etterkant av møtet i Trondheim. SIVAs ledelse ble åpenbart imponert over utholdenheten til de lokale aktørene, både med hensyn til hvor lang tid prosjektet hadde gått, og med hensyn til at de ikke ga opp selv om SIVA hadde gitt dem tommelen ned. Denne utholdenheten viste dem at det *”jo måtte være noe der”* (Intervju 10). Problemet var at de offentlige aktørene styrte for mye, og at dette hindret det potensialet man så hos det lokale næringslivet i å utvikle et konsept tilpasset dem. Informanter fra SIVA sier at det vedvarende sterke engasjementet på denne måten var en viktig grunn for at man valgte å gi prosjektet en ny sjanse. Trekk ved det lokale engasjementet var altså paradoksalt nok både en av grunnene til at prosjektet først fikk et nei fra SIVA, og samtidig et argument for at man valgte å satse videre igjen og gi det en siste sjanse.

Engasjementet i den siste fasen kan derimot sies å ha vært av helt avgjørende betydning, men det lå nå i hovedsak hos andre personer enn i den første. Informanter påpeker at de involverte i denne fasen jobbet svært effektivt og med et stort personlig engasjement. Aktørene hadde ca. tre måneder til rådighet. Da den tiden var gått, hadde man utarbeidet en ny forretningsplan og en ny profil med hensyn til næringshagens innhold. Selskapet ble etablert i juni 2001 og da var all den nødvendige aksjekapital skaffet. En SIVA-aktør hevder: *”Hvis man hadde rekruttert inn en prosjektleder fra kommunen som skulle ha forsøkt å gjøre samme jobben så tror jeg det at i hvert fall ville tatt dobbel så lang tid. Jeg er imponert over det de har fått til”* (Intervju 10). Det var nettopp et slikt personlig engasjement blant næringslivsaktører SIVA hadde savnet i den første fasen. Dette engasjementet bidro således sterkt til at næringshageprosjektet fikk den endelige godkjennelsen av SIVA.

Ut fra de data jeg baserer meg på kan det dermed konkluderes med at det lokale engasjementet i prosessen sett under ett, er en meget viktig faktor for å forklare at næringshagen til slutt ble opprettet og for at tiltaket foreløpig ser ut til å være vellykket. Dette til tross for at engasjementet og planleggingsarbeidet i perioder lå hos andre aktører enn det SIVA ideelt hadde ønsket. Planene ville under ingen

omstendighet blitt realisert hvis ikke det fantes en sterk vilje og et engasjement hos lokale aktører til å gå i gjennom en slik langvarig prosess. Samlet sett var det engasjementet som viste seg en stor styrke for prosjektet.

Når det gjelder viktige enkeltpersoners betydning levner det empiriske materialet liten tvil om at deres engasjement og målrettede arbeid har vært avgjørende, spesielt i de kritiske og mer usikre periodene av prosessen. Ordførerens personlige engasjement åpnet politiske dører for å få til det avgjørende møtet med ledelsen i SIVA.

Bedriftslederen som ledet det lokale arbeidet i den siste fasen sørget for å få til et nytt konsept innen en stram tidsfrist og hadde god kommunikasjon mot SIVA og prosesskonsulenten. Samtidig kan sluttresultatet også karakteriseres som en kombinasjon av mange personers innsats og engasjement over tid. En aktør beskriver resultatet av prosessen som en ”lagseier” (Intervju 7).

5.10 KOMPETANSE HOS LOKALE IVERKSETTERE

Både top-down og bottom-up teoriene henviser til kompetente lokale aktører som et sentralt element i iverksettelsen av et politisk tiltak, men legger ulike premisser til grunn for deres utøvelse av denne kompetansen. I top-down-retningen forutsettes lokale aktører å lydig utføre sitt arbeid i tråd med sentrale retningslinjer, mens bottom-up-retningen framhever at lokal kompetanse og ekspertise skal bidra til et lokalt fungerende tiltak. SIVA kan ikke sies å legge opp til en sterk hierarkisk integrasjon av lokale aktører i forbindelse med næringshageprosjektet, slik som top-down teoriene ivrer for. De har tvert imot lagt opp til at de lokale aktørene i stor grad skal kunne utforme og tilpasse tiltaket til lokalmiljøets særegenheter og behov, innen visse rammer. Det kan derfor antas at den kompetansen og erfaringsbakgrunnen lokale aktører besitter vil kunne påvirke både prosess og resultat i en slik iverksetting.

Jeg vil i hovedsak se på to sider ved kompetansen som jeg anser som viktig i denne prosessen. For det første hvilke kunnskaper aktørene har om muligheter som ligger i det lokale næringsliv. For det andre hvilken evne aktørene har til å gjennomføre og styre et slikt prosjekt.

5.10.1 Trekk ved lokal kompetanse første fase – Påvirkning på prosess og resultat

Kompetansen blant aktørene i de ulike prosjektgruppene i den første fasen kan karakteriseres som meget bred, i betydning at personene hadde en erfaringsmessig bred og variert bakgrunn. Dette var også et ønske fra kommunens side. Man ønsket å involvere personer med forskjellig bakgrunn og kunnskap. Gruppene bestod blant annet av personer fra ulike offentlige instanser, private bedrifter, bankvesen, politikere og utdanningsinstitusjoner. En aktør fra næringslivet sier: *”Jeg synes det var en veldig bra spredning på kompetansen. Noen var gode på det ene mens andre var gode på noe annet slik at sammensetningen var veldig variert. [..]Jeg følte at vi utfylte hverandre på en god måte”* (Intervju 4). Intervjuer med SIVA-medarbeidere gir derimot uttrykk for at man synes den tidlige perioden var vel dominert av personer med offentlig erfaringsbakgrunn og at næringslivskompetansen ikke kom helt til sin rett. En antyder at prosjektet til en viss grad manglet troverdighet som følge av dette (Intervju 8).

Til tross for bred og variert kompetanse så ble det første prosjektet i liten grad rettet inn mot konkrete lokale forhold og tilpasset muligheter som lå i eksisterende næringsmiljøer. Det ble blant annet fokusert sterkt på IKT-virksomheter, noe som det er svært lite av i Lyngdal. Dette var et viktig ankepunkt SIVA hadde mot det første prosjektet. Valg av profil og innhold kan ha en sammenheng med trekk ved næringslivsaktørene som var involvert i denne fasen. De kom i stor grad fra, og hadde erfaringsmessig kompetanse fra større regionale og nasjonale selskaper (f.eks Telenor). Disse ønsket trolig å skape noe som deres firma kunne dra nytte av. Det var ikke aktører som stod nært til ”problemet” (jfr. Elmore 1980), og som hadde erfaring fra den lokale praktiske virkeligheten tiltaket var ment å skulle operere innenfor. Det kan også ha sammenheng med den framtreddende offentlige kompetansen og den brede planleggingsideologien denne kan representere. Fra offentlig side ønsket man å skape noe helt nytt, noe stort og noe regionalt. Dette var på høyden av dotcom-bølgen, og fra kommunalt hold var det et sterkt ønske om at dette tiltaket skulle bidra til å etablere Lyngdal som en ”IT-høyborg” på Sørlandet. Planene ble således ikke utarbeidet på bakgrunn av potensial og reelle behov, men ut fra ønsker om å skaffe kommunen en helt ny næringsvei. Det ble fokusert på å trekke til seg helt nye bedrifter, og mindre på å bygge opp konseptet rundt allerede eksisterende.

Agderforskning ble tidlig engasjert for å utarbeide en faglig analyse og et forslag til modell for næringsshagen. Rapporten bidro ikke i nevneverdig grad til at prosjektet fikk et sterkere fokus på lokalt næringsliv og de konkrete utviklingsmuligheter som kunne ligge her. Den kan mer beskrives som en ”skryteliste” over ulike faktorer som skulle få SIVA til å velge Lyngdal som lokaliseringssted for en næringshage (Ryntveit m.fl.1998). Denne organisasjonen kan heller ikke sies å kjenne den lokale virkelighet like godt som aktører som opererer i det lokale næringslivet daglig, og som ser hvilke behov og muligheter man har.

Enkelte informanter gir uttrykk for at det lokale prosjektet i denne perioden manglet personer med tilstrekkelig kompetanse innen ledelse og prosjektstyring. Liten effektivitet i planleggingsarbeidet, dårlige kommunikasjonslinjer mot ansvarlige SIVA-personer og overskridelser av fastsatte tidsrammer kan bidra til å styrke et slikt syn. Det blir av noen også påpekt at det var for mange mennesker involvert og at prosjektet hadde en uklar ledelsesstruktur. De mange aktørene og den store spredningen på kompetansen kan ha bidratt til det SIVA-aktører beskriver som et sprikende prosjekt. En aktør sier at: *”alle satt der med sin spesialkompetanse som de var gode på, og det preget jo prosjektet deretter”* (Intervju 11). Det ble på mange måter et prosjekt som skulle favne og gavne alle. Både de offentlige og de private aktørene kom med sine innspill og hadde sine egne hensikter og ønsker.

Kompetansen blant involverte aktører var utvilsomt variert, men det kan hevdes at det i for liten grad var den ”riktige” eller tilstrekkelige kompetansen i forhold til det konseptet som skulle iverksettes. Viktigst var mangelen på praktisk lokal næringslivskompetanse. Prosjektet og planene ble ikke utarbeidet ut fra nær kunnskap til den kontekst tiltaket skulle operere i, og dette bidro til et negativt resultat. Det ble av SIVA vurdert som et prosjekt der det lokale bedriftsgrunnlaget og potensialet ikke kom klart nok fram.

5.10.2 Trekk ved lokal kompetanse siste fase – Påvirkning på prosess og resultat

Etter møtet i Trondheim ble aktører med næringslivskompetanse fra lokale forhold koblet mer direkte inn i arbeidet. Det ble en overgang fra et prosjekt ledet av kommunale aktører med en ”offentlig” tankegang til et prosjekt ledet av aktører som

drev virksomhet i Lyngdal og hadde erfaring fra det lokale næringsliv. De satt også med mer praktisk innsikt i hva som var mulighetene i Lyngdals næringsliv og hvilke konkrete behov en næringshage kunne fylle. I tillegg hadde den innleide prosesskonsulenten kompetanse og erfaringsbakgrunn fra lignende etableringer, og god innsikt hvordan en vellykket næringshage burde utformes. Konsulentens samarbeidet tett med de lokale aktørene og brukte i følge flere informanter aktivt sin kompetanse innen prosjektstyring og sin erfaring fra tidligere næringshageetableringer (Intervju 4,10). Disse forholdene bidro til at det siste prosjektet ble mer praktisk definert og i større grad tilpasset realitetene og mulighetene i det lokale næringslivet. Bedre prosjektstyringskompetanse medførte også at arbeidet foregikk mer effektivt og smertefritt, både internt og vis-a-vis SIVA. For SIVAs del var det svært avgjørende at prosjektet nå ble mer næringslivsrettet, lokalt forankret og praktisk gjennomførbart. Kompetansen som de involverte personene i den siste fasen hadde, var således i større grad den som skulle til for at tiltaket skulle få en utforming som SIVA kunne godta.

Det er vanskelig å påstå at sammenhengen mellom personers kompetanse og utfallene av de to prosessene er meget sterk og klar. Men sammen med flere andre faktorer var trekk ved den lokale kompetansen med på å forme de to prosjektene på forskjellig vis i de to fasene og påvirket dermed resultatene.

5.11 FORHANDLINGER OG TILPASNINGER

I min gjennomgang av de ulike iverksettingsteoriene beskrev jeg blant annet Barrett og Fudges interaksjons- og forhandlingsperspektiv. De hevder at iverksetting innebærer forhandling og kompromisser mellom sentrale og lokale aktører, og at politikken eller tiltaket kan bli modifisert eller endret følge av dette (Barrett og Hill 1984: 226). Med forhandlinger forstår jeg i denne sammenhengen formelle diskusjoner og interaksjoner mellom lokale og sentrale iverksettingsaktører omkring tiltakets innhold og målsetninger, i den hensikt å oppnå et best mulig resultat av iverksettingen. Jeg vil i det følgende se nærmere på om det i denne prosessen har vært elementer av forhandlinger mellom SIVA og de lokale aktørene, og hvordan dette eventuelt kan ha påvirket iverksettingen og resultatet.

5.11.1 Første fase – Ingen forhandling

I næringshageprogrammet er det de lokale aktørene som skal kjøre prosessen med hensyn til lokal planlegging og utvikling av et prosjekt. Representanter fra SIVA skal være tilgjengelig for veiledning og hjelp, men det har i utgangspunktet ikke blitt lagt opp til noen former for forhandlingsmøter eller lignende diskusjonsfora. Min undersøkelse viser at det i den første iverksettingsfasen var svært lite forhandlinger eller formelle diskusjoner mellom SIVA og lokale aktører, verken om mål eller praktisk utforming av prosjektet. Som jeg allerede har beskrevet var samarbeidsforholdene mellom disse ikke av det aller beste i denne perioden, og man hadde i stor grad ulik forståelse og oppfatning av tiltakets målsetninger og innhold. Fasen var preget av dårlig kommunikasjon og lite kontakt mellom dem. Dette ga ikke det beste grunnlaget for å forhandle, diskutere og inngå kompromisser. Kontakten man hadde ble mye preget av enveiskommunikasjon. Lyngdal planla og SIVA kom med krav om endringer.

Det som nærmest kommer opp i mot det man kan kalle forhandlinger i denne prosessen, ut i fra hvordan jeg her har definert det, er det som skjedde under det tidligere nevnte møtet i Trondheim i februar 2001 og den påfølgende siste fasen av prosessen.

5.11.2 Møtet i Trondheim – Endring av oppfatninger og forståelse

Bakgrunnen for møtet var at den lokale prosjektgruppen i januar 2001 fikk et brev der det stod at SIVA ikke lenger ønsket å være med videre i utviklingen av næringshagen i Lyngdal. Dette førte til hektisk arbeid lokalt, og ved hjelp av ordførerens politiske kontakter fikk man i stand et "krisemøte" hos SIVA i Trondheim. De lokale aktørene fikk da muligheten til å legge fram prosjektet for en endelig vurdering og diskusjon. SIVAs nei ble i brevet hovedsaklig begrunnet ut fra økonomiske forhold, men det var åpenbart en rekke andre momenter som ble vektlagt. Fra informantens opplysninger kan følgende andre forhold nevnes: Planene var for lite forankret i det lokale næringsliv og det framgikk ikke klart for SIVA hvilke bedrifter som hadde til hensikt å flytte inn i hagen. Man hadde et lokalt fokus på IKT-bedrifter, men SIVA kunne ikke se hvor disse IKT-bedriftene var. Prosjektet ble ansett å være for lite profilert inn mot

en retning og å ha for lite fokus på ”næringshagetankegangen” i betydning strategier for miljøutvikling (Intervju 8,10,12). Samlet sett kan man si at prosjektet i SIVAs øyne var altfor lite konkret og for lite tilrettelagt de lokale ”brukerne”, det vil si det lokale næringsliv.

Deltakerne på dette møtet var SIVAs ledelse pluss de personene fra SIVA som hadde vært involvert i prosjektet. Fra Lyngdal kom aktører fra kommunen, næringsråd og lokalt næringsliv. Møtet ble startet ved at begge parter presenterte sitt syn på den prosessen som hadde foregått. En SIVA-aktør forteller at man forsøkte å legge opp til en inviterende og forsonlig tone og man la vekt på å være veldig åpne overfor hverandre (Intervju 12). Det ble av begge sider påpekt at man hadde vært gjennom en prosess der samarbeidet og forståelsen mellom aktørene ikke hadde fungert på noen god måte. Det framgår klart av informantene at det utover i møtet ble skapt en meget god dialog mellom partene. Gjennom å møtes slik ansikt til ansikt og få lagt fram det begge sider følte som problemer og utfordringer tilknyttet prosessen, oppnådde man en ny og bedre forståelse og oppfatning av hverandres roller.

SIVAs prosjektmedarbeidere hadde hatt en oppfatning av at prosjektet var sterkt kommunedrevet med svak deltakelse fra næringslivet. I møtet holdt en representant fra næringslivet et engasjert innlegg der han fortalte om ønskene for næringshagen sett fra næringslivets side. Dette ble en øyeåpner spesielt for ledelsen i SIVA, og det skapte i følge en informant en helt ny likevekt (Intervju 12). Det kom synlig fram for SIVA at næringslivet hadde oppfattet det som viktig at kommunen gikk i front, og at de lokale næringsaktørene tross alt var sterkt engasjert i prosjektet. Dette hadde i liten grad framgått av dokumentasjonen man hadde fått. SIVA så at det her var et potensial, et potensial som hadde blitt ”skjult” av det man oppfattet som et sterkt kommunalt engasjement. En SIVA-aktør sier: *”På grunn av at ordføreren var en så sterk leder i lokalsamfunnet, oppfattet nok våre medarbeidere at prosjektet var mer styrt av kommunen enn det i realiteten var, og det kom fram i møtet at næringslivet likevel stod sterkt”* (Intervju 12).

Lokale aktører hadde i løpet av prosessen forut for dette møtet ikke oppfattet SIVA som noen spesielt hjelpelig og konstruktiv aktør, og man hadde opplevd det vanskelig å bli hørt og forstått. Spesielt fra kommunalt hold hadde man hatt et inntrykk

av SIVA som en sentral instans som kun satt og vurderte innkommende prosjekter opp mot hverandre. Gjennom dialogen med ledelsen på dette møtet, ble det mer klart for dem at SIVA egentlig ønsket å være en partner for lokale prosjekter og at det var mulig å ha en konstruktiv dialog med dem (Intervju 9). Lokale aktører fikk også en økt forståelse for SIVAs rolle i en næringshagesatsning og for at de hadde en del viktig krav og rammer som var nødvendig for dem å følge (Intervju 4). Møtet bidro således til at begge sider fikk korrigert sine oppfatninger av hverandre. Det ble så klarlagt hvilke roller SIVA mente næringslivet og det offentlige skulle ha i næringshagesatsningen og i den videre utviklingen av prosjektet.

Resultatet av møtet kan til en viss grad karakteriseres som et kompromiss mellom nøkkelaktørene. SIVA gikk med på å være med videre i en ny prosess, mens kommunen og næringsrådet, som hadde vært sentrale i prosjektet fram til da, måtte overlate hovedansvaret for den videre utviklingen til næringslivsaktørene. Man kom til enighet om å skifte ut og gjøre rokeringer blant prosjektmedarbeiderne på begge sider. Både for at prosjektet skulle bli sett på nye øyne, og for at man skulle unngå at eventuelle personkonflikter skulle forhindre framgang. Samtidig kom SIVA med krav. Det ble gitt klar beskjed om at man fra SIVAs side ikke var fornøyd med det prosjektet som var presentert, og en forutsetning for å fortsette samarbeidet var at det ble gjort en rekke endringer. SIVA sa foreløpig bare ja til et nytt prosjekt, ikke et endelig ja til etablering.

En uke etter møtet fikk interimstyret i Lyngdal beskjed om SIVA ville engasjere og finansiere en prosesskonsulent som skulle bistå og være med å styre det lokale arbeidet i en spesifisert periode. Dette måtte man godta ellers ville SIVA trekke seg helt ut. Konsulenten skulle sondere det lokale bedriftsgrunnlaget og komme tilbake til SIVA med en rapport som SIVA så skulle vurdere, og ta sin endelige avgjørelse ut fra. Man ville nå forsikre seg at prosjektet kom inn i et riktig spor. Slikt sett ble resultatet av møtet et ultimatum som aktørene i Lyngdal kunne velge å godta eller avslå. Tilbudet ble selvsagt godtatt.

5.11.3 Lokal tilpasning – Næringslivet i fokus

Prosesskonsulenten fikk et mandat og en oppdragsbeskrivelse fra SIVA. De viktigste oppgavene var å finne et brukergrunnlag og å finne de private aktørene som kunne være drivkrefter og ledere for den videre utvikling. I tillegg veilede og hjelpe lokale aktører med å utarbeide en profil og et konkret innhold, samt være bindeledd mellom disse og SIVA (Intervju 11). Konsulenten beskriver sitt arbeid sammen med aktørene i Lyngdal som preget av kontinuerlig forhandling og tautrekking, spesielt i forhold til hva man skulle ta med videre av ideer og innhold fra det første prosjektet: *”Det var jo ikke snakk om å overkjøre den prosessen som hadde vært, man skulle ta med seg videre det som var bra. Det medførte en del forhandling”* (Intervju 11). Etter noen møterunder ble det raskt klart at det var et sterkt brukergrunnlag for næringshagen blant næringslivet i Lyngdal. Konsulenten tok kontakt med en profilert bedriftsleder som hadde vist sterk interesse og engasjement for prosjektet og spurte om han var villig til å lede den lokale prosjektgruppen. Konsulenten kaller ham et ”lokomotiv” for satsningen og påpeker at erfaringer fra andre etableringer har vist at slike lokomotiver, som har en sterk motivasjon og er sterke pådrivere, er svært viktige for å lykkes. Personer fra andre interesserte bedrifter ble så koblet inn, de som hadde en genuin egeninteresse av å delta.

På bakgrunn av lokomotivbedriftens hovedvirksomhet og en analyse av det lokale næringslivet, utmeislet prosjektgruppen sammen med konsulenten en ny profil for næringshageprosjektet. Hovedsatsningsområdet ble som nevnt bedrifter og virksomheter innefor et byggteknisk faglig miljø. Det ble også tatt med enkelte elementer som hadde vært framme i det forrige prosjektet, og da spesielt satsningen på kompetanseheving. Dette ble videreført gjennom planer om å etablere et elektronisk klasserom/multimediarom. Konseptets profil ble konkret definert på en helt annen måte enn det som hadde vært tilfelle i den første fasen. Mot slutten av prosjektperioden utarbeidet prosjektgruppen sammen med konsulenten en forretningsidé og en strategi for selskapet som man mente var realistisk og gjennomførbart. Arbeidet var preget av hyppig kommunikasjon mellom aktørene og et sterkt fokus på å skape noe som ville fungere i lokalsamfunnet (Intervju 6). Prosjektet ble presentert for SIVA i mai 2001. Det ble kort etter godkjent, og SIVA gjorde det

klart at man ville stille som aksjonær og skrive under en utviklingsavtale med det nye næringshageselskapet.

5.11.4 Forhandling og lokal tilpasning – Påvirkning på prosess og resultat

Hvis dette møtet i det hele tatt kan karakteriseres som en forhandling, så var det hvert fall en situasjon der aktørene ikke var jevnbyrdige, men der SIVA var den sterke part på bakgrunn av sin mulighet til å avslutte prosjektet. Det som skjedde kan nok mer korrekt beskrives som en styrt endring fra SIVAs side. Fra kommunens side var man kommet i en situasjon der man var villige til å godta det meste for å få SIVA med videre. De hadde satset mye ressurser på saken og ikke så rent lite prestisje (Intervju 9). For at kommunen skulle nå sitt overordnede mål med satsningen, som til syvende og sist var å få opprettet en næringshage i Lyngdal, måtte man godta SIVAs krav og dermed modifisere sine opprinnelige målsetninger.

SIVA var i utgangspunktet fast bestemt på å skrinlegge samarbeidet med Lyngdal, men møtet synliggjorde næringslivets engasjement på en ny måte. Direktøren skar dermed i gjennom og ga grønt lys for å forsøke på nytt, men på visse vilkår. På bakgrunn av den konstruktive dialogen som ble oppnådd fikk aktørene på begge sider et nytt syn på hverandre. Møtet bidro også til en ny gnist i engasjementet til næringslivsaktørene. Disse hadde åpenbart følt seg litt underkuet av en sterk kommunal styring av prosjektet. Dette hadde stor betydning for utformingen av et mer næringsrettet prosjekt.

En sentral person i SIVA betegner ”forhandlingsmøtet” som helt avgjørende, og han tror ikke det hadde hjulpet om det bare hadde blitt en brevskrivning omkring dette. Han innrømmer samtidig at ledelsen i SIVA tidligere burde gått inn og tatt initiativ til et slikt møte, slik at man kunne få klargjort hverandres roller og fått en felles forståelse av hva som skulle gjennomføres (Intervju 12). Mangelen på en slik forhandlingsarena i den første fasen kan dermed også framheves som en grunn til at det første prosjektet ga et dårlig resultat og ikke ble godkjent.

Som en følge av møtet og de påfølgende kravene SIVA stilte, ble planene for det nye prosjektet betydelig endret i forhold til det gamle. Både i forhold til konkret innhold, omfang, overordnede målsetninger og kommersielt fokus. Nå ble det aktører

som selv skulle inn i hagen, og hadde en sterk egeninteresse av utfallet, som bestemte hvordan konseptet skulle utvikles. Endringene bidro i stor grad til å gjøre tiltaket mer tilpasset de lokale omgivelsene. Dette fordi prosjektet nå var basert på reelle behov og utviklingsmuligheter i det lokale næringsliv. Disse endringene var helt avgjørende for at SIVA godkjente prosjektet og næringshagen tilslutt ble opprettet. Prosessen rundt opprettelsen av næringshagen sett under ett kan i liten grad sies å ha vært en prosess preget av kontinuerlig forhandling og interaksjon mellom politikkkutformere og lokale iverksettere, slik som Barrett og Fudge beskriver. Den siste fasen kan derimot beskrives som en aktiv prosess der forhandling og kompromiss stod sentralt, i motsetning til hva som hadde vært tilfelle i den første.

5.12 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON AV ANALYSEN

5.12.1 Innledning

En ting analysen har vist, er at en slik initiativbasert iverksetting av et statlig utformet tiltak er en sammensatt og komplisert affære. Både i forhold til å forstå hvilke mekanismer som er i sving og å forstå hvordan disse virker på prosessen. I de foregående avsnittene har jeg gjort rede for og analysert betydningen av åtte ulike faktorer som i forskjellig grad har hatt en betydning på prosessen rundt opprettelsen av næringshagen i Lyngdal. Jeg vil her forsøke å oppsummere det jeg mener er de viktigste funnene fra den empiriske analysen. Dette vil jeg knytte opp mot de hovedspørsmålene jeg stilte i kapittel to samt det teoretiske rammeverket. Jeg starter med å ta for meg momenter som kan framsettes som mulige forklaringer på ulikt resultat av de to delprosessene. Deretter vil jeg drøfte hvordan de teoretiske hovedperspektivene kan forklare resultatene. Så vil jeg ta for meg oppgavens hovedproblemstilling og forsøke å gjøre rede for hvilke hovedfaktorer som kan belyse og forklare prosessen som helhet. Slutten av kapittelet vil bli viet en drøftelse av hvorvidt iverksettingsteorier er en fruktbar tilnærming i dette tilfellet.

5.12.2 Forklaringer på resultatet av første delprosess

Resultatet av prosessen var at SIVA ikke godtok eller godkjente det næringshageprosjektet lokale aktører hadde planlagt. Det ble ansett å ligge for langt utenfor konseptets rammer, og man mente det ikke tilfredsstilte viktige krav for en næringshage. Analysen viste at mange faktorer har hatt en innvirkning på dette resultatet. For å forenkle dette bildet noe, har jeg valgt å gruppere forklaringsfaktorene. Jeg vil hevde at dette resultatet kom som følge av problemer og motsetninger innenfor to hovedområder, *samhandlingen mellom aktørene og tiltakets innhold*.

Samhandlingsproblemene består av disse momentene:

- *dårlig kommunikasjon mellom SIVA og lokale aktører*
- *svak styring og kontroll over prosessen av SIVA*
- *uklarhet omkring de ulike aktørenes roller i prosessen*
- *mangel på en felles "forhandlingsarena" der aktørenes roller og tiltakets funksjon kunne diskuteres og klarlegges*

Disse forholdene bidro til at samhandlingen og samforståelsen mellom lokale aktører og SIVA ikke var optimal. Man oppnådde ikke en felles forståelse av tiltakets sentrale ideer og av hvordan det lokale planleggingsarbeidet skulle foregå. Det er også et viktig poeng at SIVA i starten av programmets ikke ser ut til å ha hatt gode nok rutiner for hvordan et slikt program praktisk skulle iverksettes eller igangsettes. Dette hadde betydning for lokal planlegging og lokale målsetninger. Det fører oss over til det andre hovedområdet av problemer og motsetninger.

Innholdsproblemene består av disse momentene:

- *sprik i mål og ønsket innhold mellom lokale aktører og SIVA, lokalt prosjekt for omfattende*
- *lokalt engasjement på feil hender i forhold til ønsker fra overordnet organ*
- *"feil" kompetanse på lokalt nivå (få personer med erfaring fra lokalt næringsliv)*
- *lokale økonomiske og ressurser ikke knyttet opp mot tiltakets sentrale målsetninger*
- *prosjektet innholdt sterke lokalpolitiske føringer/målsetninger*

Innholdsbeskrivelsene av det lokale prosjektet ble dermed ikke av en slik utforming som SIVA så for seg eller mente de hadde lagt opp til. Prosjektet fikk ikke noen sterk tilknytning til det eksisterende næringslivet i distriktet.

Problemfaktorene har sitt utgangspunkt både på lokalt og sentralt nivå. Det er vanskelig å hevde at den ene siden har mer skyld enn den andre i at prosessen fikk et negativt utfall. Sammenfallet av flere uheldige forhold bidro til SIVAs avslag.

5.12.3 Forklaringer på resultatet av siste delprosess

I den siste fasen hadde prosessen en helt annen form og fikk et hyggeligere utfall. Resultatet ble en godkjenning av det lokale prosjektet fra SIVAs side og til slutt den endelige opprettelsen av næringshagen. Som det kom fram i analysen kan noe av bakgrunnen for dette ligge i det oppklaringsmøtet som fant sted mellom SIVA og lokale aktører i Trondheim. Her fikk man en felles forståelse av konseptets innhold og det ble gjort endringer i organiseringen av arbeidet og involverte deltakere. For enkelthets skyld kan man også her dele forklaringsfaktorer inn i to hovedkategorier, jeg har valgt å kalle dem *fruktbare samhandlingsforhold* og *samsvar i innhold*.

Fruktbare samhandlingsforhold innebærer disse momentene:

- *forbedret kommunikasjonssituasjon*
- *bedre styring og kontroll fra SIVA*
- *en aktiv prosess der forhandling og kompromiss stod sentralt, oppnåelse av en gjensidig forståelse av hverandres roller i prosessen*
- *tett og regelmessig oppfølging*

Utskiftningen av aktører og en tettere og mer gjensidig samhandling mellom lokale aktører og SIVA, gjorde at iverksettingsprosessen i denne fasen fungerte på en helt annen måte. Prosessen og kommunikasjonen mellom aktørene var nå ikke lenger preget av misforståelser og gjensidig skepsis. Viktig var også det faktum at SIVA i sterkere grad enn tidligere aktivt styrte og kontrollerte hvordan framgangen i prosessen gikk for seg. Dette ga grunnlag for et større samsvar mellom SIVA og lokale aktører med tanke på målsetninger og innhold.

Samsvar i innhold omhandler disse momentene:

- *høy grad av samsvar mellom lokale og sentrale målsetninger og ønsker*

- *lokalt engasjement i hendene på aktører som skulle inn i hagen (næringslivsaktører)*
- *relevant lokal kompetanse i forhold til prosjektstyring og tilpasning til lokalt behov i næringslivet*
- *ressurser fokusert sterkt på å tilfredsstille SIVAs krav (bl.a. gjennom innleid konsulent)*
- *mindre grad et lokalpolitisk prosjekt*

For SIVA ble det etter hvert meget avgjørende at man fikk prosjektet inn på et spor som var i samsvar med de hovedmålsetningene som næringshagekonseptet besto av. Gjennom sterkere styring og bedre veiledning og oppfølging ble dette i stor grad oppnådd. I tillegg var det av stor betydning at tiltaket ble tilpasset og tilrettelagt de muligheter og behov som lå i det lokale næringslivet. En gjensidig dialog med lokale næringslivsaktører, relevant kompetanse på de lokale nivået og en prosess preget av forhandling og kompromiss bidro til at prosjektet fikk en slik tilpasning.

5.12.4 Drøfting av resultater ut fra de teoretiske hovedretningene

5.12.4.1 Top-down forklaringer

Hierarkisk organisering av underordnede enheter – sterk styring og kontroll

Top-down studier av offentlig politikk antar at en hierarkisk organisert iverksetting, med sterk overordnet styring og kontroll, vil bidra til høy grad av sentral måloppnåelse og en mer effektiv iverksetting (Kjellberg og Reitan 1995:148). Dårlig iverksettelsesresultat vil ut fra dette perspektivet skyldes at lokale iverksettere ikke har fulgt opp forpliktelser og arbeidsoppgaver fra sentralt hold. Som vi har sett var den lokale planleggingen i den første fasen ikke preget av hierarkisk styring og kontroll fra SIVAs side. Programmet har i utgangspunktet heller ikke lagt opp til dette. Det er frivillig for kommuner og andre lokale aktører å starte opp et prosjektarbeid, og SIVA skal delta i et slikt arbeid som en likestilt partner. Ut fra et top-down perspektiv kan det likevel argumenteres for at resultatet av den første delprosessen kom som følge av at SIVA i for liten grad utøvde sin rolle som overordnet organ og ansvarlig instans for programmet. Manglende styring og kontroll over den lokale planleggings- og utformingsprosessen bidro til at prosjektet ble liggende så vidt på siden av konseptets

intensjoner. Det var også en del uklarheter knyttet til de ulike aktørenes roller i iverksettingsprosessen. En mer strukturert og formell innordning av lokale aktører under ledelse av SIVAs medarbeidere ville, sett fra dette perspektivet, ført til større grad av samsvar mellom SIVAs tanker for konseptet og de lokale aktørenes utforming av prosjektet. Antakelig ville det også bedret kommunikasjonssituasjonen. I den siste fasen ble en slik organisering til en viss grad gjennomført av SIVA. De lokale aktørene var ikke direkte underordnet SIVA, men var mye tettere knyttet opp mot dem, blant annet gjennom prosesskonsulenten og en mer effektiv oppfølging og kontroll. Sett med top-down briller kan det positive resultatet av prosessen tolkes som å ha kommet som en følge av sterkere og mer hierarkisk styring og kontroll over lokale iverksettere.

Entydige målsetninger og klar formidling av disse

En enda viktigere forklaringsfaktor for denne tilnærmingen vil kanskje være trekk ved de sentrale målsetningene og retningslinjene som lå til grunn for den lokale planleggingen. Samt hvordan disse målsetningene ble formidlet og kommunisert. Betydningen av klare og konsistente målsetninger står som tidligere nevnt sentralt i top-down teorier. Det faktum at lokale aktører i den første fasen ikke presenterte et prosjekt som SIVA kunne godta, vil ut fra denne retningen kunne forklares med de sentrale målsetningenes brede og lite spesifiserte utforming. Analysen av de empiriske data ga klare indikasjoner på at lokale aktører oppfattet målsetningene med tiltaket som uklare og at man derfor stod relativt fritt med hensyn til utforming av prosjektet. I tillegg ble ikke SIVAs intensjoner formidlet til lokale aktører på noen god måte. Sammen med mangel på konkrete retningslinjer for lokal iverksetting bidro dette til omfattende og lite konkrete lokale planer for tiltaket.

I den siste fasen ble klarere retningslinjer for den lokale planleggingen lagt fram. Sentrale målsetninger ble nå klarere definert og de ble formidlet på en mer forståelig måte overfor lokalt nivå. Kommunikasjonsflyten mellom sentralt og lokalt nivå fungerte også på en bedre måte. Et top-down perspektiv på iverksetting vil tolke resultatene av prosessen i denne fasen som en følge av forbedringene og endringene i disse forholdene. Det vil si, iverksettingsprosessen førte til et vellykket utfall på grunn

av mer entydige overordnede mål og retningslinjer og en klarere kommunisering av disse til lokale iverksettingsaktører.

Tilretteleggende omgivelser – Økonomisk og politisk

Andre viktige, men kanskje noe svakere forklaringsfaktorer, er de omgivelsene som iverksettingen skjer i. Da tenker man spesielt på de politiske og økonomiske forholdene som omkranser iverksettingen. I følge top-down teorier vil slike faktorer både kunne fremme og hemme en gjennomføring av et tiltak (Kjellberg og Reitan 1995:146).

Prosjektet ble møtt med begeistring fra lokalpolitisk hold og de økonomiske rammene var meget vide. Av dette skulle man anta at forholdene lå godt til rette for gjennomføringen. I den første fasen bidro likevel de økonomiske og til en viss grad de politiske forholdene til å hemme den lokale planleggingen, i forhold til å møte de sentrale målene for tiltaket. De store offentlige økonomiske tilskuddene, og i noe grad lokalpolitiske føringer, ser ut til å ha bidratt til utvikling av et ambisiøst prosjekt som var mindre knyttet til tiltakets intensjoner enn det SIVA ønsket.

I den siste fasen var disse faktorene av relativt mindre betydning for den lokale planleggingen. De økonomiske ressursene som var inne i bildet var i hovedsak kontrollert av SIVA, og det lå mindre sterke lokalpolitiske føringer til grunn for arbeidet. Men en sterk og stabil lokalpolitisk støtte bidro positivt for å få i stand finansieringen av driften av det etablerte selskapet.

5.12.4.2 Bottom-up forklaringer

Brukermedvirkning og tilpasning til lokale forhold (lokal kompetanse)

Bottom-up retningen vektlegger sterkt behovet for brukermdevirkning og tilpasning til lokale forhold i iverksettingsprosesser. Dette har også vært et sentralt element for SIVA i gjennomføringen av dette programmet. For å oppnå dette bør sentrale aktører, blant andre ifølge Berman (1980:210), unngå spesifiserte og rigide målsetninger og for sterk kontroll over lokale iverksettere. Det er også viktig at relevante aktører og brukergrupper blir engasjert. Empirien viste at målsetningene med tiltaket ikke var

spesielt rigide og at SIVA ikke utøvde noen særlig sterk kontroll over lokale aktører. Prosjektet i den første fasen ble likevel ikke tilpasset lokale forhold i særlig grad. Fra et bottom-up perspektiv vil dette kunne forklares med at de reelle brukerne av tiltaket ikke var involvert i tilstrekkelig grad. Som en informant nevnte så var det i denne fasen en utstrakt *"planlegging på vegne av andre"*. Prosjektet ble vurdert negativt av SIVA blant annet på grunn av at lokal tilpasning ikke ble utført av de faktiske brukerne, altså næringslivsaktørene. Som en følge av dette kan resultatet av den første delprosessen, også ut fra dette perspektivet, karakteriseres som mislykket.

I den siste fasen bar planleggingen preg av stor grad av reell brukermedvirkning, i den forstand at flere av aktørene selv hadde planer om å etablere virksomhet i næringshagen. Et bottom-up syn på prosessen vil også trekke fram betydningen av at det nå ble koblet inn mer relevant lokal kompetanse i forhold til det prosjektet skulle oppnå. Lokal næringslivskompetanse og erfaring fra tidligere næringshageetableringer virket positivt for utarbeidelsen et lokalt tilpasset prosjekt, og dermed for oppnåelsen av en vellykket iverksetting. Ut fra et bottom-up perspektiv skulle man kanskje forvente at styrkelsen av den hierarkiske styringen i den siste fasen var en hemmende faktor med tanke på å få til en lokal tilpasning. Det var ikke tilfelle her. Styringen la til rette for at de reelle brukerne ble involvert, og derigjennom fikk man en bedre tilpasning av tiltaket.

Det kan nok også hevdes at undersøkelsen viser at bottom-up perspektivets formaninger om å unngå spesifiserte målsetninger og å delegere stor grad av skjønn til lokale aktører, i mindre grad vil passe når det gjelder et slikt konseptbasert program. Det kan lett føre til at lokale iverksettere beveger seg for langt unna det som er intensjonene med tiltaket.

Forhandlingsarena og utvikling av felles forståelse

En annen forutsetning hos enkelte bottom-up bidrag, for å oppnå lokale tilpasninger og modifiseringer i politikken og dermed større utsikter til en vellykket iverksetting, er at det dannes forhandlingsarenaer mellom lokale og sentrale aktører (Elmore 1980:611). Dette antas også å være viktig for å oppnå en felles forståelse av tiltakets innhold og intensjoner. Iverksettingen i den første fasen vil ut fra et slikt syn kunne tolkes som

mislykket som en følge av mangel på forhandlingsarenaer og -møter mellom aktørene. Det ble ikke oppnådd en felles forståelse av hva som skulle iverksettes og hvilket lokalt innhold tiltaket skulle eller burde ha. Denne retningen vil også tolke kommunikasjonsproblemene i den første fasen mer som en følge av mangel på forståelse mellom aktørene og av ulikheter i kultur, enn som følge av svak overordnet styring og kontroll. Man vil sterkere fokusere på at kommunikasjonsforhold er personavhengige, og at de uformelle prosessene som virker mellom aktørene er viktigere enn formelle koblinger som organisering og grad av hierarki.

Møtet i Trondheim kan betegnes som en form for forhandlingsarena mellom de ulike aktørene. De empiriske data viser møtet bidro til å gi partene et nytt syn på hverandres roller og ga lokale aktører en bedre forståelse for hva tiltaket besto i. Til en viss grad var også resultatet av møtet basert på kompromisser og konsensus. Samtidig var det ikke en forhandlingsprosess med likestilte aktører. De lokale aktører hadde åpenbart mest å tape. SIVA satt med de beste kortene og kunne i større grad styre utviklingen. Uansett så bidro ”forhandlingsmøtet” til endringer i involverte personer og i samarbeidsmønstrene mellom dem. Disse endringene ga nye muligheter for lokal tilpasning av tiltaket i en siste og avgjørende fase. I denne fasen fungerte tydeligvis forhandlinger og kompromisser i større grad som viktige samordningsmekanismer mellom lokale og sentrale aktører enn i den første fasen. I tillegg kan bedringen i kommunikasjonsforholdene antas å være en følge av den personlige samforståelsen som ble oppnådd gjennom møtet i Trondheim.

Betydningen av det lokale engasjementet

En annen sterk forklaringsfaktor, sett fra et bottom-up perspektiv, er betydningen det lokale engasjementet hadde på prosessen. I et slikt initiativbasert program vil det være av stor betydning at det finnes et lokalt engasjement som et utgangspunkt for å sette i gang et lokalt arbeid. Som vist i analysen var mobiliseringen av et lokalt engasjement meget sterkt under oppstarten i Lyngdal. Denne mobiliseringen hadde åpenbart betydning i forhold til den lokalpolitiske støtten og tildelingen av ressurser herfra. Uten at dette engasjementet hadde vist seg, er det rimelig å anta at prosessen ville blitt skrinlagt på et tidlig tidspunkt. Samtidig er det et poeng å påpeke at det sterke lokale

engasjementet rundt prosjektet ikke ser ut til å ha ført til noen særlig effektiv lokal planlegging i denne fasen. Analysen ga et bilde av at antallet involverte personer etter hvert medførte et noe kaotisk system med tanke på prosjektledelse og organisering av arbeidet. Engasjementet kan likevel ikke sies å være en direkte årsak til at den første fasen fikk et negativt utfall. Selve utformingen som prosjektet fikk, som følge av hvilke aktører som var engasjert, var en viktigere årsak her. Fra et bottom-up perspektiv kan man kritisere SIVA for i for liten grad å stimulere til mobilisering av aktører som tiltaket var tiltenkt å være for. Samtidig ga lite konkrete sentrale retningslinjer muligheter for en bred rekruttering av aktører.

Ved møtet i Trondheim viste det seg at det lokale engasjementet påvirket SIVAs vurderinger av prosjektet og dets videre skjebne. Det ble pekt på lokale aktørers utholdenhet og deres evne til ikke å gi opp. Flere SIVA-aktører berømmer at lokale aktører ikke godtok det neiet de fikk, men fortsatte å arbeide for en realisering. Sentralt i møtet var at SIVAs ledelse så at det var svært engasjerte aktører også i næringslivet, og ikke kun blant de kommunale aktørene. Det kan også hevdes at uten initiativ og engasjement hos lokale aktører så ville sannsynligvis dette møtet aldri vært holdt.

En bottom-up forklaring på prosessen vil legge stor vekt på det engasjementet næringslivsaktørene eller ”brukerne” la for dagen i den siste fasen. Dette bidro til å gi tiltaket en lokal utforming og forankring, som anses som sentralt innenfor et slikt perspektiv.

Kanskje enda viktigere enn det generelle engasjementet var det personlige engasjementet en rekke aktører viste i prosessen. Dette er et element som top-down teoriene ikke ser ut til å legge særlig vekt på. I disse fokuseres det mer på strukturforklaringer og mindre på individuelle handlinger. Analysen ga klare indikasjoner på at enkeltpersoners engasjement og arbeid var avgjørende for at prosjektet til slutt kom i mål. Spesielt når det gjaldt mer kritiske faser.

Ut fra en bottom-up forståelse kan det altså med god grunn fastslås at en viktig forklaring på at prosjektet fikk en ny sjanse og at tiltaket ble iverksatt på en vellykket måte, var det sterke generelle og personlige engasjementet hos mange av de lokale aktørene.

Læringsprosesser

Som tidligere nevnt ser flere teoretikere på iverksettingsprosesser som læringsprosesser, der utformingen av en politikk hele tiden kan endres og tilpasses de kontekster den skal virke i og de problemer den søker å utbedre. Flere informanter fra SIVA påpeker at iverksettingen av næringshageprogrammet generelt, blant dem har blitt oppfattet som en læringsprosess. Iverksettingen av programmet kan derfor sies å inneholde et lærings- eller feedbackelement, der SIVAs medarbeidere tilfører programmet ny kunnskap gjennom sine erfaringer ”ute i felten”. Dette gir igjen grunnlag for å modifisere og omformulere trekk og målsetninger med tiltaket.

I Lyngdalsprosjektet kom SIVAs læring ved erfaring sterkest til uttrykk gjennom endringene som ble gjort i forbindelse med den siste fasen. Disse kom både som følge av det SIVA hadde erfart gjennom andre prosjekter, men også ut fra vurdering av forhold som ikke fungerte i den første fasen av det aktuelle prosjektet. Denne evnen til læring, eller skal man kanskje si pragmatiske holdningen hos SIVA, bidro til at man satt seg ned og gjorde noen viktige endringer for at den lokale prosessen skulle komme på bena igjen. En sentral aktør hos SIVA sier i den forbindelse: *”Man må ikke basere seg for mye på dogmer om hva som går og hva som ikke går i slike prosesser, men man må være pragmatiske”* (Intevju 12). Utfallet av prosessen kan beskrives som et uttrykk for SIVAs læringsevne, men også som en følge av en pragmatisk innfallsvinkel til den politikken og de tiltak de er satt til å administrere.

5.12.4.3 Ulikhet i kultur?

Dette er et moment som egentlig ingen av iverksettingsteoriene direkte adresserer. Men det ligger trolig nærmest opp til bottom-up retningen. I iverksettingssituasjoner som forutsetter samarbeid mellom ulike typer aktørgrupper kan ulikheter i kultur antas å ha en betydning.

To stikkord fra den første fasen var *”vanskeligheter med å kommunisere”* og *”liten vilje til endringer/kompromisser”*. Enkelte av informantene pekte på at problemene kunne ha sin bakgrunn i ulike kulturer blant aktørene. Disse yrkes- eller

profesjonskulturene ser ut til å ha vært barrierer mot samarbeid og kommunikasjon. Slike kulturer kan sies å bestå av et sett normer, verdier og grunnleggende antakelser som deles av en gruppe. Kulturen gir seg ofte utslag i felles språk, symbolbruk og prosedyrer (Jessen 1994:101). Et kulturelt fellesskap forutsetter et felles symbolrepertoar og at man snakker samme språk.

I den første fasen var det i liten grad et slikt kulturelt fellesskap mellom de lokale aktørene og SIVAs medarbeidere. Man snakket ikke det samme språket og kommunikasjonen ble dårlig. I den siste fasen gir empirien et sterkt inntrykk av at aktørene snakket bedre sammen og forsto hverandres mål og hensikter på en bedre måte. Dette kan tolkes som en indikasjon på at SIVA har en kultur som ligger nærmere opp til de normer og verdier som finnes i næringslivskretser enn de som finnes hos kommunalt og offentlig ansatte. Og at det derfor vil være lettere for dem å samarbeide med næringslivsaktører enn offentlige aktører.

5.12.5 Hovedfaktorer som kan forklare resultatet av prosessen som helhet

Hovedproblemstillingen som ble presentert i slutten av kapittel to besto av et spørsmål om hva som er hovedfaktorene i denne prosessen. Jeg vil her forsøke å gi et svar på dette. Som tidligere nevnt har iverksettingen av næringshageprogrammet i Lyngdal vært en kompleks og omfattende prosess. Det er umulig å nevne alt som har hatt en betydning, og jeg må derfor foreta en utvelgelse av enkelte hovedtrekk som jeg mener har hatt størst påvirkning på iverksettingsprosessen. På bakgrunn av analysen av de empiriske forholdene og den gjennomgangen jeg har foretatt i dette avsnittet, har jeg valgt ut tre viktige hovedfaktorer eller nøkkelvariabler. Disse tre er "*tiltakets målsetninger og innhold*", "*kommunikasjons- og samarbeidsforhold*" og "*lokalt engasjement*". De framstår som de mest sentrale variablene, og er også de jeg har viet mest oppmerksomhet i analysen. Dette mener jeg gjelder uavhengig av hvilken teoretisk retning man vektlegger (se for øvrig tabell 5.1 i vedlegg 1). Hvordan faktorene har påvirket prosessen har blitt inngående gjennomgått tidligere. Jeg vil her nøye meg med noen generelle uttalelser om hver av dem.

5.12.5.1 Ulikheter og samsvar i ønsker og målsetninger for næringshageprosjektet

Som overskriften forsøker å si, så var det i den første fasen ulikheter og i den andre fasen mer samsvar mellom sentrale og lokale ønsker og målsetninger for næringshageetableringen. Dette bidro til ulikt utfall av de to delprosessene. Til tross for at SIVA i utgangspunktet la opp til stor grad av lokal frihet i utformingen var det likevel svært viktig for dem at en del sentrale rammer for konseptet ble gjenspeilt i de lokale prosjektene. Man har åpenbart stått overfor en avveining mellom lokal tilpasning og oppbygning av et "likt konsept" på ulike steder.

Avstanden mellom det innholdet som det ble lagt opp til på lokalt hold og SIVAs tanker for konseptet ble i den første fasen for stor, og dette ble avgjørende for SIVAs nei. Dette utfallet har blitt forklart med at de sentrale målsetningene og retningslinjene for tiltaket var vage og uklart utformet samt at prosedyrer for lokal iverksetting var lite utviklet. De lokale prosjektaktørene manglet på den måten tydelige holdepunkter for planleggingen og iverksettingen. Det har også blitt pekt på at SIVAs formidling av tiltakets innhold og den generelle veiledningen overfor de lokale aktørene ble oppfattet som skiftende og diffus. Dette har sammenheng med kommunikasjonsproblemene, som blir omtalt som den neste viktige forståelsesfaktoren. Herunder må det også framheves at tiltaket var nytt og relativt "uprøvd" på det tidspunkt Lyngdal tok initiativ, og at dette hadde sin naturlige innvirkning.

Samsvaret i målsetninger og ønsket innhold/funksjon som ble oppnådd mellom lokale aktører og SIVA i den siste fasen, la veien klar for en opprettelse av næringshagen. De lokale ønskene med tiltaket lå nå på et mer praktisk og operasjonelt plan, og arbeidet fulgte i større grad SIVAs tankeganger. I tillegg til at SIVAs intensjoner nå ble gjort klarere, må lokale aktørers kompetanse og erfaringsbakgrunn dras inn som et medvirkende element her. Dette ga opphav til reell brukermedvirkning, som av SIVA ble sett på som en sentral forutsetning for å oppnå den "riktige" lokale tilpasningen.

En åpenbar grunn til at det oppstår problemer rundt målsetninger i en slik iverksetting er at tiltaket er frivillig. Det ligger ingen forpliktelse for lokale aktører til å etterkomme krav fra sentral instans, i motsetning til hvis det hadde vært en lov eller en

annen type tiltak som skulle iverksettes av en kommune eller lokal statlig etat. Men for å oppnå SIVA-støtte har man vært nødt til å rette seg etter pålegg og signaler fra SIVA.

5.12.5.2 De skiftende kommunikasjons- og samarbeidsforholdene

Den andre viktige faktoren for å forstå iverksettingen er kommunikasjons- og samarbeidsforholdene mellom sentrale og lokale aktører. Som beskrevet i analysen var samarbeidsmønster og -klima mellom aktørene svært forskjellig i de to fasene. Den første fasen var sterkt preget av at SIVA og lokale aktører ikke greide å kommunisere på en fruktbar måte. Man hadde problemer med å forstå hverandre og mye av samkvemet besto av enveiskommunikasjon. Dette ga seg utslag i den lokale planleggingen og i aktørenes respektive holdninger til hverandre. Forklaringer på dette har sveipt innom forhold både på organisasjonsplan og individplan. På organisasjonsplan har ulikheter i kultur åpenbart vært et hemmende trekk. Ulike eller divergerende virkelighetsoppfatninger og normer/verdier gir et dårlig grunnlag for samarbeid og gjensidig forståelse. Dette påvirket blant annet lokale aktørers forståelse av tiltakets innhold og deres oppfattelse av SIVAs formidling av dette. I tillegg har forhold på individplan som personlig kjemi, virket inn. Uklare og uoppnådde rolleforventninger er også trekk som føyer seg inn i rekken av problemer og misforståelser i den første fasen.

I den siste fasen fungerte derimot kommunikasjonen og samarbeidet mellom de involverte aktørene utmerket. Mye tyder på at involverte aktører nå hadde en mer felles kultur og oppnådde en gjensidig forståelse av sine respektive roller. En viktig bakgrunn for disse endringene var trolig møtet i Trondheim og den samforståelsen som ble oppnådd der. SIVAs partnerrolle ble tydelig framhevet og begge sider fikk et nytt syn på hverandre. Toveiskommunikasjon og følelse av gjensidig og likeverdig samarbeid er også viktige stikkord for forholdene i denne fasen.

En annen forklaring på de skiftende kommunikasjonsforholdene som har blitt gitt, har gått på graden av SIVAs styring og kontroll. I den første fasen utøvde SIVA liten grad av styring eller kontroll over de lokale aktørene, mens de etter møtet i Trondheim sterkere og mer aktivt kontrollerte og fulgte opp arbeidet i Lyngdal. Det er

nok å gå litt langt å si at samarbeidet fungerte bedre kun som følge av sterk styring og kontroll ovenfra, men analysen gir grunn til å tro at kommunikasjonen mellom aktørene fløt bedre når lokale aktører fikk mer konkrete rammer og krav å forholde seg til. Enda viktigere var det nok at SIVA nå ga kjappere tilbakemeldinger og var klarere i sin tale om hvordan man ville at prosjektet skulle utformes.

5.12.5.3 Sterkt og stabilt lokalt engasjement

Ut fra prosessen sett som helhet er det lokale engasjementet en avgjørende og viktig faktor for at næringsshagen ble opprettet. Både fra sentralt og lokalt hold har engasjementet blitt beskrevet som sterkt. Dette medvirket til at prosessen ble holdt levende i den lange tiden det gikk fra man startet opp arbeidet lokalt og fram mot etableringen. Det har også blitt pekt på faktorens betydning i tilknytning til oppstarten lokalt, som bakgrunn for møtet i Trondheim og som en sentral faktor for arbeidets effektivitet i den siste fasen.

Denne variabelen var mer stabil enn de to andre. Engasjementet var generelt høyt gjennom hele prosessen, men kanskje med noen få down-perioder. Også i perioden etter opprettelsen har det lokale engasjementet vist seg sterkt rundt næringsshagen, både innen lokalpolitikken og i næringslivet.

Et tiltak som næringsshagen er ikke avhengig av et sterkt engasjement kun i oppstarts- og etableringsfasen. For å oppnå de mer langsiktige mål, om for eksempel kompetanseøkning og vekst/nyskapning i det lokale næringslivet, er det viktig at engasjementet fortsetter i lang tid etter opprettelsen, og at dette blir kanalisert inn mot å skape et miljø hvor slike mål kan bli nådd. Hvorvidt dette skjer i Lyngdal vil tiden vise, men flere aktører både fra SIVA og lokalmiljøet hevder at forholdene ligger godt til rette for at tiltaket i Lyngdal vil bli en suksess også i så henseende.

Disse tre faktorene/variablene mener jeg er de som har størst betydning med hensyn til å forstå hvordan prosessen forløp. Samtidig innebærer dette en kraftig forenkling og stilisering av forholdene. Jeg vil likevel hevde at det empiriske materialet gir meg god grunn til å framheve nettopp disse tre trekkene som de sentrale i denne iverksettingsprosessen.

5.12.6 Drøfting av teoriens relevans og fruktbarhet

Jeg vil her kort drøfte noen momenter vedrørende bruk av iverksettingsteori på dette caset. De to hovedretningene innen iverksettingsteori har som tidligere påpekt noe forskjellig utgangspunkt. Kjellberg og Reitan hevder de to har ulikt overordnet siktemål med hensyn til å studere en iverksetting. Top-down tilnærmingen vil søke å forstå hva som bidrar til effektiv offentlig styring, mens bottom-up søker å forstå hva som betinger praktisk tilpassete resultater av offentlige tiltak (Kjellberg og Reitan 1995:162). Av dette følger at tilnærmingene vil fokusere på ulike sider eller aspekter ved en iverksettingsprosess. Som vist ovenfor så kan betydningen av de ulike faktorene i de to fasene tolkes noe forskjellig alt etter hvilket teoretisk hovedperspektiv man støtter seg til.

Teoriene har utvilsomt hver for seg sine styrker og svakheter. Top- down perspektivet mener jeg er best egnet til å forklare strukturelle og organisasjonsmessige forhold rundt en iverksetting. Bottom-up perspektivet har sin styrke i at det fokuserer på mer uformelle forhold og på de individuelle egenskaper aktører bringer med seg inn i prosessen. Bottom-up bidragene presenterer derimot ikke så klare modeller og tilbyr ikke så intuitive og målbare faktorer som top-down bidragene med hensyn til å undersøke iverksettingsprosesser. Det har medført at jeg har måttet dra ut essensen av ulike bidrag og satt opp noen faktorer som jeg mener representerer viktige trekk ved dem. En annen utfordring er at mye av iverksettingslitteraturen er skrevet med det utgangspunkt at iverksetting blir utført av kun statlige/offentlige organer. Dette kan gjøre det vanskelig å overføre tankene som ligger bak de ulike bidragene til et slikt tilfelle som er oppgavens case. Men jeg mener det i stor grad har latt seg gjøre. Mange av teoriene er også basert på amerikanske forhold, der problemer mellom føderalt, statlig og lokalt myndighetsnivå er i fokus. Iverksettingsteoriene vil egentlig aldri være helt tilpasset enhver anledning og vil aldri kunne fange opp alle aspekter av en iverksettingsprosess. I hvert fall ikke hvis man kun vurderer bidragene separat. Det er grunnen til at jeg utformet min egen modell med faktorer fra flere teoretiske bidrag.

Noen forskere mener det er en sentral utfordring for iverksettingsstudier er å forsøke å utvikle analysemetoder som bidrar til å viske ut det stive og ofte unaturlige

skillet mellom top-down og bottom-up modeller. Hatleskog (1987:13) peker på at det trengs analysemåter som både anerkjenner betydningen av individene og som plasserer disse i en større organisasjons- og samfunnsmessig sammenheng. Ifølge henne bør oppmerksomheten flyttes fra et ovenfra- eller nedenfra-perspektiv til samhandlingen mellom ulike typer aktører, og mellom aktører på ulike organisasjonsnivåer i en iverksettingsprosess. Dette har nok mye for seg og er også noe jeg har forsøkt å få til i oppgaven. Det kan dessuten ofte være vanskelig å skille klart mellom teoriretningene. På mange måter kan man si at de er komplementære, de utfyller hverandre og kan begge bidra til å kaste lys over sider ved en iverksettingsprosess. Samtidig tror jeg det er viktig å forsøke å utvikle sin egen tilnærming til iverksetting som passer til det aktuelle case man skal undersøke.

5.12.6.1 Forhandlingsperspektivets relevans?

Undersøkelsen har vist at med hensyn til næringshageprogrammet kan være problematisk å skille klart mellom selve iverksettingsfasen og en forutgående politikkutformingsfase. Innholdet i politikken ser ut til å ha blitt endret og tilrettelagt underveis i iverksettingen av den. Næringshageprogrammet har blitt utviklet og tilpasset til det praktiske liv etter hvert som SIVA har lært av feil og sett hva som fungerer og ikke fungerer i ”den virkelige verden”. Dette er i tråd med sentrale tanker innenfor forhandlingsperspektivet (Barrett og Fudge 1981:25; Ham og Hill 1993:108). Disse anser skillet mellom iverksetting og politikkutforming som flytende og diffust. Prosessen kan også i noe grad kjennetegnes av forsøk på å definere og klargjøre innholdet i tiltaket gjennom forhandlings- og tolkningsprosesser. Spesielt når det gjelder den siste fasen. Barrett og Fudge (1981:21) skriver at manglende kontroll over ressurstilgang, og avhengighet mellom ulike organisasjoner og handlingsmiljøer, ofte fører til at *forhandling* og *kompromiss* blir nødvendige betingelser for at iverksetting skal komme i gang og bli vellykket. Dette borger for at forhandlingsperspektivet kan ha relevans i en slik type iverksetting.

5.12.6.2 Noen tanker om vellykket iverksetting og oppnåelse av mål

De teoretiske bidragene har som tidligere beskrevet ofte ulik forståelse av hva som skal til for å kalle en iverksetting vellykket. Hvorvidt et prosjekt anses som vellykket eller mislykket er også avhengig av om det betraktes i lys av lokale eller sentrale aktørers interesser og målsetninger.

I mange iverksettingsstudier står det som sentralt i slutten av en framstilling å konkludere med en iverksettingsprosess vellykkethet eller mislykkethet. Dette gjøres ofte på bakgrunn av om tiltaket eller programmet har oppnådd forhåndsoppsatte mål. I en situasjon med mange iverksettere, som hver har sine egne mål og hensikter med tiltaket, er det noe mer komplisert å bastant konkludere om slike ting. Spørsmålet er da: hvem har fått oppnådd sine mål, og for hvem er iverksettingsprosessen vellykket? Jeg har tidligere beskrevet denne prosessens foreløpige resultater som vellykkede. Dette ble basert på uttalelser fra både SIVA og lokale aktører, samt min egen vurdering av hvordan næringsshagen foreløpig fungerer i lokalsamfunnet. Det er liten tvil om at lokale aktører har oppnådd viktige mål med sitt engasjement i prosjektet. Næringslivsaktører har oppnådd å få et moderne samlokaliseringssenter med topp moderne IKT-utstyr og muligheter for faglig og innovativ utvikling. For kommunen ble det en endring med hensyn til hvordan man ønsket at næringsshagen skulle fungere og hvilket innhold den skulle ha. Men det er ikke grunn til å si at man ikke nådde sine mål. Det viktigste for dem var åpenbart at det overhodet ble etablert en næringshage, og man innså vel etter hvert at de opprinnelige planene var noe urealistiske. For SIVAs del kan det derimot argumenteres for at det var mer likegyldig om det ble en næringshage i Lyngdal eller ikke. Hva som er en suksess eller fiasko sett fra deres ståsted, blir noe annerledes. For dem kan en skrinlegging eller ikke godkjenning av et prosjekt like gjerne være noe bra som noe negativt. Da har man kanskje unngått å kaste statlige penger ut av vinduet til et dårlig fundert prosjekt, som var dømt til å gå ad undas. I dette tilfellet fikk SIVA etter hvert et sterkt inntrykk av at en næringshage i Lyngdal hadde gode muligheter for å bli vellykket. Flere informanter sier man etter møtet i Trondheim fikk en felles målsetning med de lokale aktørene om at næringsshagen skulle bli opprettet.

Uansett hvilket teoretisk perspektiv man legger vekt på og uavhengig av hvilke aktører man vurderer resultatet ut fra, så mener jeg iverksettingen i dette tilfellet kan betegnes som vellykket. Viktige sentrale mål har blitt oppnådd og tiltaket ser ut til å ha blitt praktisk tilpasset de lokale forhold.

5.12.6.3 Oppsummering

Min studie viser at iverksettingsteori i stor grad er hensiktsmessig å benytte seg av for å forstå og forklare gjennomføringen av et næringspolitisk tiltak som næringshagesatningen. De to teoretiske retningene har sammen bidratt til å gi et utfyllende bilde av hvilke forklaringsfaktorer som har betydning for en lokal gjennomføring av et statlig tiltak. Hver for seg er ingen av de to perspektivene tiltrekkelige til å forklare variasjonene mellom de to fasene i mitt case, men sammen kan de gi et helhetlig bilde av lokale iverksettingsprosesser. For å gjøre iverksettingsteoriene mer brukervennlige har jeg argumentert for behovet for å tilpasse bruken av dem til det aktuelle case man skal undersøke. Det kan også være hensiktsmessig å utvide de tradisjonelle tilnærmingene ved å inkorporere flere elementer. Særlig synes det viktig å innlemme kulturelle dimensjoner i slike analyser.

Oppgaven også vist at det på mange måter fornuftig å se på iverksetting som en fortsettelse av politikkutforming, og at politikken naturlig vil konkretiseres og endres etter hvert som den settes ut i livet. Iverksetting er uansett en dynamisk prosess som må forstås i lys av de konkrete omstendighetene politikken skal gjennomføres i.

6. AVSLUTNING

Jeg vil i dette kapittelet forsøke å samle noen av de trådene jeg har lagt ut i løpet av oppgaven. Kapittelet starter med et kort sammendrag av oppgaven. Videre vil jeg drøfte bruken av den analytiske modellen og presentere en mulig modifisering og forbedring av denne. Deretter tar jeg et kritisk blikk på oppgaven og på hva som eventuelt kunne vært gjort annerledes. Sluttan av kapittelet vies noen avsluttende betraktninger og normative anbefalinger.

6.1 KORT SAMMENDRAG AV OPPGAVEN

Temaet for oppgaven har vært næringshageprogrammet, et distrikts- og næringspolitisk tiltak utformet og administrert av SIVA. Jeg har sett på gjennomføringen av dette programmet i en lokal kontekst, nærmere bestemt opprettelsen av næringshagen i Lyngdal. Fokuset har vært på konkretiseringen av tiltaket på lokalt nivå og på den lokale iverksettingsprosessen. Jeg har lagt vekt på å undersøke og få fram så mange sider og aspekter ved denne prosessen som mulig. Både trekk ved aktører, organisering og utvikling av arbeidet og samhandlingen mellom sentrale og lokale aktører har blitt viet stor plass.

Oppgavens overgripende formål har vært å få svar på hvilke faktorer som påvirker iverksettingen av næringshageprogrammet på lokalt nivå. For å undersøke dette konstruerte jeg en analytisk modell med faktorer eller variabler jeg forventet kunne ha en påvirkning på det jeg har kalt en initiativbasert iverksetting. Modellen ble utformet på grunnlag av sentrale iverksettingsteorier.

Innledende undersøkelser av caset viste at den lokale prosessen kunne deles opp i to relativt klare faser, to delprosesser med hver sine dynamikker, aktører, samarbeidsmønstre og utfall. Jeg besluttet derfor å undersøke faktorenes påvirkning på begge disse fasene. Samtidig har jeg forsøkt å se på prosessen som en helhet og på sammenhenger mellom de to fasene. De ulike faktorene ble satt fram som oppgavens uavhengige variabler mens resultatet av prosessen har vært oppgavens avhengige variabel. Den avhengige variabelen ble videre delt inn i to, det vil si resultatene av de to delprosessene eller fasene. Analysedelen av oppgaven har hatt en sterk empirisk

profil, og jeg har her vært opptatt av å både beskrive og forklare prosessen på en mest mulig nøyaktig måte.

Proessen rundt opprettelsen var langvarig. Det startet med et lokalt initiativ fra kommunen i mars 1998, og i oktober 2002 ble næringshagen åpnet. Jeg har derfor fokusert på det jeg anser som de viktigste periodene og hendelsene. Møtet i Trondheim mellom SIVA og lokale aktører har blitt spesielt trukket fram som en viktig hendelse. Dette kan karakteriseres som et slags vendepunkt i prosessen, og det markerer samtidig overgangen fra første til siste fase.

I slutten av analysedelen presenterte jeg en oppsummering og konklusjon av den empiriske analysen. Her tok jeg utgangspunkt i de teoretiske tilnærminger samt mine egne vurderinger. Tre nøkkelfaktorer ble framhevet som de viktigste for å forstå og forklare prosessen som helhet: *"tiltakets målsetninger og innhold"*, *"kommunikasjons- og samarbeidsforhold"* og *"lokalt engasjement"*. Det er trekk ved disse tre faktorene jeg mener har hatt størst betydning på prosessen rundt opprettelsen av næringshagen i Lyngdal. Til tross for at disse blir trukket fram som de viktigste, har oppgaven tydelig vist at en slik initiativbasert iverksetting blir påvirket av en rekke faktorer. Etter hvert som jeg gikk dypere inn i undersøkelsen ble jeg overrasket over hvor mange aspekter og elementer en iverksetting av et tiltak kan romme.

Oppgaven har også tydeliggjort at det ikke er tilstrekkelig å forklare en slik iverksetting ut fra enten top-down eller bottom-up perspektivet. Det er nødvendig å se på prosessen ut fra begge perspektivene for å få en helhetlig forståelse av hva som har foregått. I tillegg er det fruktbart å se prosessen ut fra både en lokal og sentral synsvinkel og å ha en åpen og utforskende holdning til hva som kan påvirke iverksettingen.

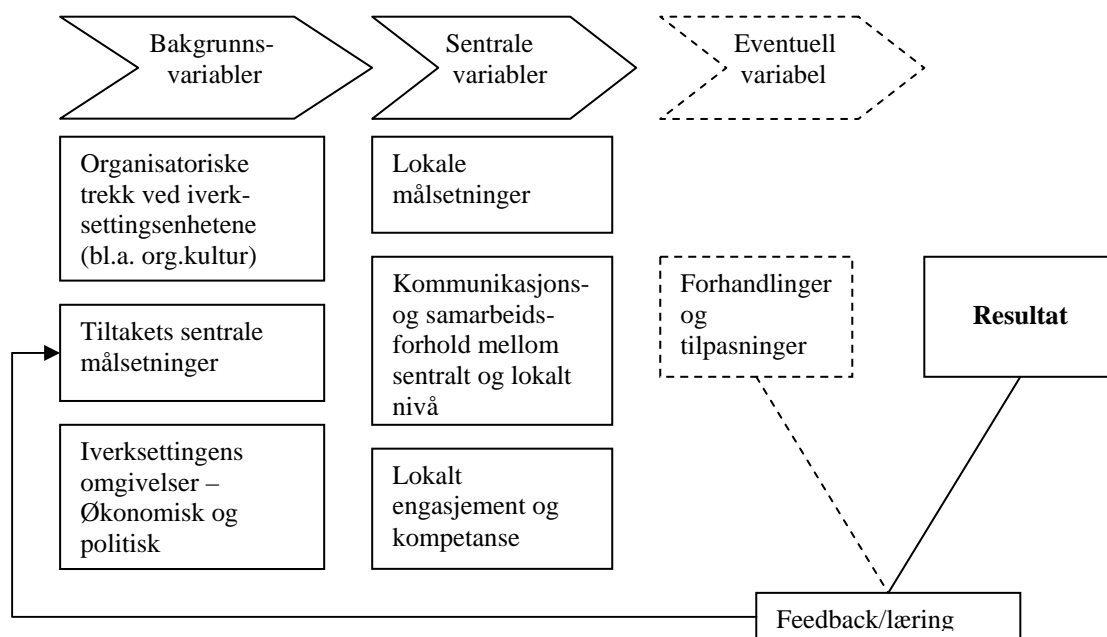
6.2 MODIFISERING AV OPPRINNELIG MODELL

Modellen jeg benyttet som grunnlag for analysen var et relativt enkelt oppsett av variabler som ble forventet å påvirke iverksettingen. Analysen viste at alle variablene som ble benyttet hadde betydning, men i ulik grad og på ulike "nivåer" i iverksettingen. Modellen viste seg således å være fruktbar, men i ettertid ser man at den ikke skilte i tilstrekkelig grad mellom ulike typer variabler. Det ble gjort et skille

mellom top-down og bottom-up variabler, men dette ga ikke noe klart bilde av de ulike variablenes betydning og påvirkningsgrad på resultatet. En mer hensiktsmessig kategorisering av variablene er lettere å gjøre nå, ettersom jeg har analysen å støtte meg til. Gjennom analysen utkrystalliserte det seg noen hovedmønstre blant variablene. Enkelte av dem kan karakteriseres som omgivelses- eller kontekstvariabler som kun virker indirekte inn på iverksettingen. Andre kan kalles aktør- eller prosessvariabler og har en mer direkte og sentral betydning for prosessen.

Basert på det som kom fram i gjennomgangen og analysen av de ulike variablene i kapittel 5, vil jeg her presentere en alternativ og noe modifisert modell for å forstå en initiativbasert lokal iverksetting. Variablene blir her kategorisert i forhold til hvilken påvirkningsgrad de har.

Figur 6.1. Modifisert modell – Initiativbasert iverksetting



I tråd med at jeg i forrige kapittel beskrev tre nøkkelvariabler for å forstå iverksettingen, blir disse de sentrale variablene i denne modellen. Trekk ved disse ventes å utøve den største påvirkningen på en slik iverksetting. Noen endringer fra den første modellen har riktignok blitt gjort. Tiltakets målsetninger har blitt delt inn i sentrale og lokale målsetninger. Dette fordi analysen ga grunnlag for å se på lokale målsetninger og lokal utforming av tiltaket som en mer aktiv faktor, med større direkte

betydning for resultatet, enn de sentrale målsetningene. Disse var mer statiske og har i større grad kun hatt en indirekte betydning. I tillegg har jeg for forenklingens skyld slått sammen lokalt engasjement og kompetanse.

Bakgrunnsvariablene belyser forhold som i mindre grad antas å være så aktive som de sentrale variablene, og de forventes bare å ha en indirekte betydning på resultatet. I forhold til den første modellen har jeg her slått sammen økonomiske og politiske omgivelser, fordi disse i stor grad kan sies å henge sammen. I tillegg har organisasjonskultur har blitt inkorporert i modellen. Undersøkelsen viste at yrkes- og organisasjonskultur kan være fruktbart å ta med som et viktig element når man skal studere en iverksetting som forutsetter samarbeid mellom ulike aktørgrupper og organisasjoner. Disse variablene er da bakgrunns- eller kontekstvariabler.

Den eventuelle variabelen ”forhandlinger og tilpasninger” kan forventes å slå inn dersom det oppstår store problemer og uoverensstemmelser i iverksettingsprosessen. I mitt empiriske case dreide dette seg om problemer i forhold til målsetninger og innhold og problemer knyttet til kommunikasjon og samarbeid mellom sentralt og lokalt nivå.

Den inntegnede feedback-kurven er et forsøk på å få med det faktum at overordnet organ i slike typer iverksettinger kan lære av sine erfaringer. Dette kan så få konsekvenser for utformingen av tiltakets innhold og intensjoner. Analysen fikk fram at SIVA i iverksettingen av næringshageprogrammet har lært av erfaring gjennom sin involvering i ulike prosjekter tilknyttet programmet. I Lyngdalsprosjektet førte resultatet av den første fasen og forhandlingsmøtet, i følge sentrale informanter, til at SIVA oppnådde læring.

Dette er et forslag til en undersøkelsesmodell for offentlige tiltak som skal iverksettes på lokalt hold. Fortrinnsvis for tiltak der iverksettingen starter på bakgrunn av et initiativ fra lokalt nivå, og der det skal gjennomføres lokalt ved hjelp av andre aktører enn utviklerne av tiltaket. Samtidig er modellen på sett og vis en sammenfatning av analysen i oppgaven, med hensyn til de ulike faktorenes betydning. Modellen tar kun for seg en del av en iverksettingsprosess, og en iverksettingsstudie kan følgelig tenkes utvidet til å ta med en sentral beslutningsprosess i forkant, eller en mer omfattende gjennomgang av endelige resultater og virkninger i etterkant. Det er

viktig å ha i mente at modeller er analytiske forenklinger. De forklarer bare deler av det empiriske caset, og det er ikke lett å finne gode forenklinger som fanger opp det mangfoldet av data som et case kan romme.

6.2.1 Om faseinndelingen og muligheter for komparasjon

I utgangspunktet er det vanskelig å vurdere betydningen av variabler når man opererer med et enkelt case. Ideelt sett burde jeg sett på betydningen av variablene gjennom å undersøke flere sammenlignbare case. Dette var også opprinnelig min plan, men jeg fant fort ut at det ville tatt altfor lang tid innenfor rammene av en hovedoppgave. Jeg har likevel foretatt sammenligninger, men mellom de ulike fasene, og ikke mellom forskjellige cases.

Min studie er på mange måter det Yin kaller en "*embedded case study*", det vil si at man innenfor selve caset fokuserer på ulike underenheter eller "*subunits*" (Yin 1994:41). I dette tilfellet er det de to distinkte fasene jeg undersøker spesielt, og de kan anses som to forskjellige analyseenheter. Dette er et analytisk grep som gir meg mulighet til å foreta en komparasjon av de ulike faktorenes betydning mellom disse fasene. Yin (1994:42) sier at ved å undersøke slike underenheter kan en casestudie bli mer fokusert og detaljrik. Han påpeker også at en fare med et slikt opplegg er at man kan miste det helhetlige holistiske perspektivet på det caset man undersøker (Yin 1994:44). Dette har jeg forsøkt å unngå ved å hele tiden være bevisst på den helhetlige sammenhengen.

Som jeg har vært inne på i analysen har det likevel vært vanskelig å si noe sikkert om den absolutte betydningen til enkelte av faktorene. Dette gjelder spesielt de som kan karakteriseres som bakgrunns- eller kontekstvariabler. For å få en fullgod forståelse av hvordan disse virker inn er det nok nødvendig med en komparasjon mellom flere case. Det ville også være en konstruktiv og nyttig utvidelse eller videreføring av denne studien.

6.3 KRITISK BLIKK PÅ OPPGAVEN

Jeg vil her ta for meg noen utfordringer jeg har hatt med oppgaven samt noen beskrivelser av ting som kunne blitt gjort annerledes.

Oppgavens teoribruk er noe som kan diskuteres. I forrige kapittel kom jeg fram til at bruken av iverksettingsteorier har vært fruktbar og har bidratt til mange interessante funn. De har også naturlig å benytte, siden oppgaven omhandler gjennomføringen av et offentlig tiltak. Ikke desto mindre kunne det nok også vært nyttig å dra inn andre typer teorier for å belyse prosessen. Jeg tenker da spesielt på nettverksteori og organisasjonsteori²⁰. Aktørene i prosessen har i stor grad vært gjensidig avhengig av hverandre fordi de har hatt behov for hverandres ressurser for å oppnå felles mål. I en slik sammenheng kan trolig nettverksteori bidra med innsikt og forståelse. I forbindelse med ulikhetene i organisasjonskultur kunne organisasjonsteori nok også gitt bredere forståelse.

Som jeg var inne på ovenfor kunne jeg også tatt for meg opprettelsen av flere næringshager og gjort en komparativ studie av de ulike iverksettingsprosessene. Da kunne jeg sett nærmere på hvorvidt det finnes likheter eller ulikheter i lokale gjennomføringer og eventuelt hva som forårsaker dette. Men jeg har med opplegget jeg har valgt, ønsket å gå i dybden framfor bredden.

Av utfordringer med oppgaven, kan blant annet nevnes vanskelighetene med å skille ut den reelle påvirkningen av de ulike variablene på avhengig variabel. Dette fordi elementer innen de ulike variablene henger sammen med og overlapper hverandre. Det er for eksempel nærmest umulig å si noe om hvordan tiltakets overordnede målsetninger har påvirket resultatene, uten samtidig å vise til kommunikasjonsforholdene og måten målsetningene har blitt kommunisert på.

Oppgaven kan kritiseres for å ha inkludert for mange variabler. Det har kanskje medført en litt for overflatisk analyse av enkelte av dem. Jeg kunne for eksempel konsentrert meg om færre variabler, og klarere definert sammenhengen mellom dem. På den annen side er det også flere andre variabler som godt kunne vært trukket inn. Det var en avveining.

En siste ting som kan nevnes er at enkelte momenter i oppgaven nok har blitt for mye basert på kun informantintervjuer. Dette har sin bakgrunn i at det var lite dokumenter å oppdrive for deler av prosessen. Spesielt gjelder dette den siste fasen.

²⁰ Sentrale innen nettverksteori er blant annet Kickert, Klijn og Koppenjan (1997). Med hensyn til organisasjonskultur finnes interessante tanker blant annet hos DiMaggio og Powell (1991) og Christensen (1994) ("kulturperspektivet").

For perioden da kommunen var den sentrale lokale aktør fantes det godt med skriftlige dokumenter, mens det var lite å oppdrive fra perioden da næringslivet styrte prosessen. Dette kan ha medført at enkelte momenter har blitt litt for ensidig framstilt. Dette har blitt forsøkt rettet på ved å stille oppfølgingsspørsmål til den andre ”part” via telefon eller mail omkring spesielle hendelser eller detaljer.

6.4 AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER OG NORMATIVE ANBEFALINGER

Oppgaven har gitt, for meg, et interessant og mangfoldig innblikk i en iverksettingsprosess. Et betimelig spørsmål mot slutten er: Hva kan oppgaven fortelle og lære oss mer generelt? Har den noen verdi i den større sammenhengen, mer enn å være et interessant enkelttilfelle? Jeg vil nå beskrive noen lærdommer fra oppgaven, som kanskje kan være til hjelp for lignende typer iverksettinger av offentlig programmer eller tiltak.

Det bør i en slik type iverksetting satses mye på gode og gjensidige kommunikasjonslinjer og samarbeidsformer mellom overordnet organ og lokale iverksettere. Ansvarlig organ/aktør bør komme tidlig inn i lokale prosesser for å legge fram hva tiltaket består av, hva som er intensjonene og hvordan arbeidet lokalt bør legges opp. Dette har avgjørende betydning både for hvordan tiltakets overordnede mål blir forstått og tolket av underliggende enheter, men også for i hvilken grad lokale ”brukere” føler de kan få hjelp og veiledning av de som står som ansvarlig for gjennomføringen. Rutinemessig oppfølging og tilbakemeldinger på utført arbeid er andre viktige stikkord. For å unngå store misforståelser og frustrasjoner i slike tilfeller, vil klare retningslinjer og rutiner for lokal gjennomføring sannsynligvis være en stor fordel. I hvert fall om man ønsker at konseptet eller tiltaket skal oppfattes noenlunde likt på ulike steder. Samtidig må det påpekes at ansvarlig organ i en slik initiativbasert iverksetting nok har begrensede muligheter til å utøve noen sterk hierarkisk kontroll over, eller gi strenge direktiver til lokale aktører/iverksettere.

Krever tiltaket stor grad av lokal tilpasning, vil jeg ikke oppfordre til sterk overordnet styring. Man bør heller forsøke å oppnå en forhandlings/ diskusjonsarena mellom aktørene, der tiltakets rolle i den lokale konteksten kan tilpasses gjennom

forhandlings- og kompromissløsninger. På denne måten vil tiltaket trolig fungere bedre i de enkelte lokalsamfunn, enn om man slavisk skal streve etter å oppnå sentralt fastsatte målsetninger.

For de ansvarlige aktører kan det trolig være et poeng å forsøke å kartlegge de forskjellige lokale aktørenes målsetninger og hensikter med å delta i et gitt tiltak. Står disse for langt fra, eller ikke er mulige å forene med sentrale intensjoner, kan det innebære at prosessen vil ta svært lang tid eller at iverksettingen aldri blir gjennomført. I hvert fall ikke uten et inngrep fra overordnet organ.

Lokalt engasjement har utvilsomt en svært viktig rolle å spille i slike typer frivillige iverksettinger. Både for at sluttproduktet skal bli tilpasset de lokale forhold, men også for at lokale aktører og brukere skal føle at tiltaket er noe de selv har vært med på å forme. Derfor er det av stor betydning å ta vare på, og bygge opp under det lokale engasjement og initiativ. Hvis ikke dette er relativt sterkt har en slik iverksetting små muligheter til å lykkes. Det er også viktig at engasjementet vedvarer over tid, samt at engasjerte og foretaksomme enkeltpersoner er involvert.

Jeg håper at resultatene og erfaringene fra denne studien kan være til hjelp for framtidige utforminger og iverksettelse av lignende typer offentlig politikk, og den kan kanskje gi informasjon til beslutningstakere og praktiske iverksettere om hvilke faktorer det er nyttig å fokusere på. Den kan også være bakgrunn for mer inngående, kvantitative og generaliserbare studier av samme tema. Studien er en liten brikke i et stort puslespill om hvilke faktorer som virker inn på en iverksettingsprosess.

7. LITTERATURLISTE

- Andersen, Ib (red.)(1990): *Valg af organisations-sociologiske metoder: et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur
- Anderson, James E. (1975): *Public Policy-Making*. New York: Praeger.
- Aslesen, Heidi Wiig, Morten Fraas, Arne Isaksen og Keith Smith (2000): *Evaluering av SIVA s.f.: fra eiendomsforvalter til utviklingsaktør*. Oslo: STEP group. STEP-rapport 2000:R-08.
- Barrett, Susan og Michael Hill (1984): "Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory: Towards an Integrated Perspective", *Policy and Politics* 12: 219-240.
- Barrett, Susan og Colin Fudge (1981): "Examining the Policy-Action Relationship", s. 3-34 i Susan Barrett og Colin Fudge (red.): *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen.
- Berman, Paul (1980): "Thinking About Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations", i Helen M. Ingram og Dean E. Mann (red.): *Why Policies Succeed or Fail*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Bjørn, Tor og Ole Svendgård (1999): *Næringshager: Kompetansemiljøer i distriktene*. Trondheim: SIVA. SIVA-rapport nr. 1-1999.
- Bukve, Oddbjørn (1994): *Lokal utviklingspolitikk? Kommunen som næringspolitisk aktør*. Oslo: Samlaget.
- Christensen, Tom (1994): *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: TANO.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Dunsire, Andrew (1978): *The Execution Process, Volume 1: Implementation in a Bureaucracy*. Oxford: Martin Robertson.
- Elmore, Richard F. (1980): "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", *Political Science Quarterly* 94: 601-616.
- Gunn, Lewis (1978): "Why is Implementation so Difficult?", *Management Services in Government* 33: 169-176.

- Ham, Christopher og Michael Hill (1993): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. New York, NY: Harvester Wheatsheaf.
- Hellevik, Ottar (1999): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hervik, Arild, Lasse Bræin og Mette Rye (2002): *Om grunnlaget for næringspolitiske virkemidler i Norge*. Molde: Møreforskning. NHD-rapport 2002.
- Hill, Michael og Peter Hupe (2002): *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: Sage Publications.
- Hood, Christopher C. (1976): *The Limits of Administration*. London: John Wiley.
- Ingram, Helen M. (1990): "Implementation: A Review and Suggested Framework", kap.18 i Naomi B. Lynn og Aaron Wildavsky (red.): *Public Administration: The State of the Discipline*. Chatham, NJ: Chatham House Publisher Inc.
- Isaksen, Arne (1995): "Tiltaksstrategier og teorier for regional næringsutvikling", kap. 2 i Roar Amdam (red.): *Regional politikk og bygdeutvikling: drøfting av lokale tiltaksstrategiar*. Oslo: Samlaget.
- Jessen, Jorunn (1994): *Tverretattlig iverksetting: en prosessanalyse av forsøksvirksomhetsprosjekt "Overgang skole – arbeid for funksjonshemmet ungdom"*. Oslo: Universitetet i Oslo, Sosiologisk institutt. Hovedoppgave.
- Kickert, Walther J.M., Erik-Hans Klijn og Joop F.M. Koppenjan (1997): *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk: En innføring*. Oslo: TANO.
- Kommunal- og Regionaldepartementet (2004): "Tilsagnsbrev til SIVA angående statsbudsjettet 2004" [Online]. –URL: <http://odin.dep.no/filarkiv/198704/siva2004.doc> (Lastet ned 24.10.04).
- Kvale, Steinar (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal.
- Lane, Jan-Erik (1995): *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications.
- Lygna Næringshage (2001): Prosjektbeskrivelse og delplan.
- Lygna Næringshage (2003): Årsmelding.

- Lyngdal kommune (1998): Brev til Statsråd Ragnhild Queseth Haarstad. 23. mars 1998.
- Lyngdal kommune (1998): Notat: "Etablering av næringspark i Lyngdal med vekt på informasjonsteknologi – Gjennomføring av forprosjekt". 16. april 1998.
- Lyngdal kommune (1998): Notat: "Vedrørende næringspark-prosjektet". Referat fra møte i foreløpig arbeidsgruppe. 24. april 1998.
- Lyngdal kommune (1998): Kommunestyresak 69/98: "Næringshage med vekt på informasjonsteknologi i Herdalen – Godkjenning av forprosjekt". 11. juni 1998.
- Lyngdal kommune (1998): Notat: "Næringshageprosjekt i Lyngdal. Kjøp av utredningskapasitet og kompetanse fra Agderforskning. 19. august 1998.
- Lyngdal kommune (1998): Referat fra møte i styringsgruppen. 14. oktober 1998.
- Lyngdal kommune (1998): Strateginotat – Lyngdal Næringshage. 17. oktober 1998.
- Lysø, Morten, Morten Stene og Christian Wendelborg (2000): *Følgeevaluering av SIVAs næringshager i Norge: Dokumentasjon av aktiviteter*. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning. NTF-arbeidsnotat 2000:7.
- Mazmanian, Daniel A. og Paul A. Sabatier (1981): *Effective Policy Implementation*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Norman, Victor (1996): "Grunnlaget for næringspolitikk", i Norman, Victor (red.): *Næringspolitikk og økonomisk utvikling: Norge fra gjenreisning til gjenreisning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nærings- og handelsdepartementet (1998): "Norge - en utkant i forkant". Næringsrettet IT-plan 1998-2001 [Online]. –URL: <http://odin.dep.no/nhd/norsk/publ/handlingsplaner/024005-990029/dok-bn.html> (Lastet ned 29.07.04).
- Offerdal, Audun (1979): "Kommunane som iverksetterar av statlig politikk", s.46-61 i Harald Baldersheim, Audun Offerdal og Torodd Strand (red.): *Lokalmakt og sentralstyring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Parsons, Wayne (1995): *Public policy: An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Pressman, Jeffrey L. og Aaron Wildavsky (1973): *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley, CA: University of California Press. (1984: 3. utgave)

Prosessnotat. Oversikt over lokal prosess fra mars 1998 til januar 2001. Lyngdal Nærings- og Reiselivsråd.

Rovde, Olav (1994): *Distriktpolitikk som etterkrigshistorisk forskningsfelt*. Bergen: LOS-senteret.

Ryntveit, Anne K., Birger Eckhoff og Gunnar Stavrum (1998): "Etablering av næringshage i Lyngdal". Kristiansand: Agderforskning. Rapport 58/98.

Sabatier, Paul A. og Daniel A. Mazmanian (1980): "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis", *Policy Studies Journal* 8: 538-560.

Sabatier, Paul A. (1986): "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy* 6 (1): 21-48.

SIVA (1998): "Kort presentasjon av næringshagene". Trondheim: SIVA. Brosjyre.

SIVA (1999): "Modell for utvikling og etablering av næringshager" [Online]. – URL: <http://www.nhnett.net/NHNETT/Experience.nsf/Alle/FD39DCBBCF96E7E84125676F00471A28> (Lastet ned 09.01.2004).

Sletterød, Niels Arvid, Gjermund Wollan, Morten Stene og Paul Martin Gystad (1999): *Følgerevaluering av SIVAs næringshager i Norge: Teoretiske perspektiv, metodisk design og målindikatorer*. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning. NTF-rapport 1999:4.

Statistisk Sentralbyrå (2004): "Regional statistikk – Lyngdal kommune" [Online]. – URL: <http://www.ssb.no/kommuner/1032> (Latet ned 01.08.2004).

St. meld. nr. 29 (1988-89): *Politikk for regional utvikling*.

St. meld. nr. 31 (1996-97): *Om distrikts- og regionalpolitikken*.

St. meld. nr. 34 (2000-01): *Om distrikts- og regionalpolitikken*.

St. meld. nr. 46 (2003-2004): *SIVAs framtidige virksomhet*.

St. prp. nr. 1 (1998-99): Statsbudsjettet. Post 57: Næringshager.

St. prp. nr. 51 (2002-03): *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*.

Svendgård, Ole (2000): *Næringshager: Etter ett år*. Trondheim: SIVA. SIVA-rapport 1/2000.

- Svensson, Per-Gunnar og Bengt Starrin (1996): *Kvalitative studier i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Thorsvik, Jan (1985): "Hvorfor mislykkes offentlig politikk?", i Bleiklie, Ivar og Petter Bomann-Larsen (red.)(1985): *Politikkens forvaltning*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Torvik, Randi (2000): *En kontekstuell analyse av næringshagesatsningen: eksemplet Odal Næringshage*. Trondheim: Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet, Geografisk Institutt. Hovedoppgave.
- Van Meter, Donald S. og Carl E. Van Horn (1975): "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration and Society* 6: 445-488.
- Van Meter, Donald S. og Carl E. Van Horn (1977): "The Implementation of Intergovernmental Policy", i Stuart S. Nagel (red.): *Policy Studies Review Annual, Volume 1*. London: Sage Publications.
- Yin, Robert, K. (1982): "Studying the Implementation of Public Programs", kap.3 i Walter Williams (et al.): *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Yin, Robert K (1994): *Case study research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Younis, Talib (1990): *Implementation in Public Policy*. Aldershot: Dartmouth Publishing.
- Aanesland, Normann (1987): *Regionaløkonomi: distrikts- og næringspolitikk*. Oslo:TANO.

8. VEDLEGG

Tabell 5.1 – Stikkordsmessig oversikt over variablenes betydning i de to fasene

Variabel	Betydning første fase	Betydning siste fase
Trekk ved iverksettingsenhetene	LITEN – En viss indirekte betydning, mange personer, uklar organisering. (bakgrunnsvariabel)	LITEN – En viss indirekte betydning, færre personer, klarere organisering. (bakgrunnsvariabel)
Tiltakets målsetninger	STOR – Ulikheter mellom lokale og sentral mål bidro til SIVAs nei. SIVAs vage målsetninger, lokalt ambisiøst prosjekt.	STOR – Samsvar mellom lokale og sentrale mål bidro til SIVAs ja.
Politiske omgivelser	MIDDELS – Viktig for oppstart, mindre direkte betydning for resultat. (bakgrunnsvariabel)	MIDDELS – Liten betydning for selve utformingen. Viktig med støtten til finansiering. (bakgrunnsvariabel)
Økonomiske forhold	MIDDELS – Viktig for oppstart, noe negativt for utforming/ innhold. (bakgrunnsvariabel)	MIDDELS – Liten betydning for planlegging, arbeid på dugnad. Tilsagn om tilskudd fra kommune og fylke viktig for drift. (bakgrunnsvariabel)
Kommunikasjon/ samarbeidsforhold	STOR – Sterk betydning for resultat, misforståelser, svak formidling av mål m.m.	STOR – God og gjensidig kommunikasjon mellom aktørene.
Lokalt engasjement	STOR – Viktig for initiativ, utholdenhet, møtet i Trondheim.	STOR – Sterkt engasjement bidro til effektivt arbeid. Viktig for videre utvikling.
Lokal kompetanse	LITEN – Bidro i noe grad til prosjektets innhold, problemer med prosjektstyring.	MIDDELS – Viktig for næringsrettet utforming, god prosjektstyring.
Forhandling og tilpasning	LITEN – Liten grad av forhandling/ forhandlingsarenaer.	STOR – Prosess med tilpasninger og kompromiss. Basert på gjensidighet og felles forståelse.